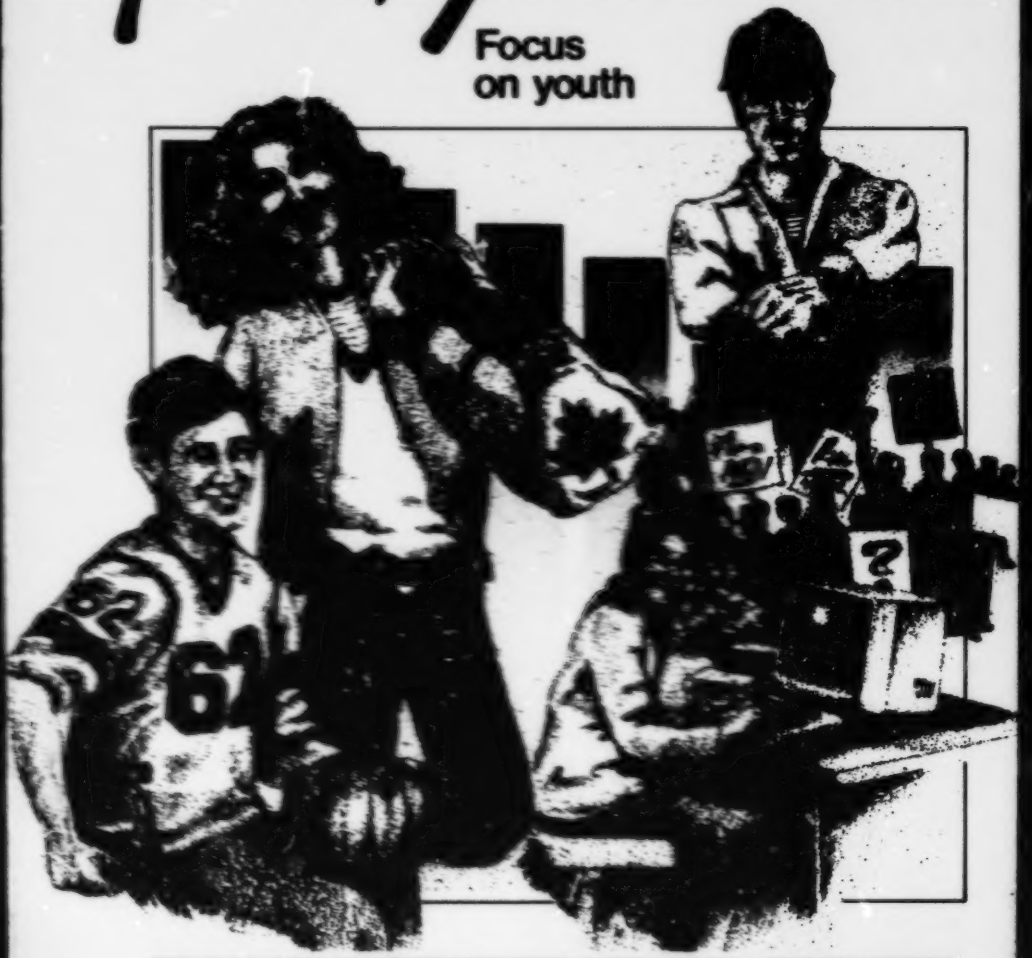
Minister of State (Youth) Ministre d'État à la Jeunesse
Céline Hervieux-Payette Céline Hervieux-Payette

Youth/Jeunesse

Focus on youth



Canada

85-0207/

FOCUS ON YOUTH

Minister of State (Youth)
June 1984

WH3-434B

This report has a companion document entitled: ***A New Statistical Perspective on Youth in Canada***. Both are available from the following sources:

Public Affairs Branch
Employment & Immigration Canada
140 Promenade du Portage
Hull, Quebec
K1A 0J9

Communications Directorate
Secretary of State Department
15 Eddy Street
Hull, Quebec
K1A 0M5

© Minister of Supply and Services Canada 1984
Cat. No. LU 2-88/1984
ISBN 0-662-53103-5

Table of Contents

Preface and Summary 1
Preface 1
Summary 3

Introduction 11

Chapter I

A Profile of Young Canadians 15
The Two Great Transitions 15
Family 17
Education and Employment 19
Economic Hardship 25
The Pursuit of Meaningful Activity and Attachment 27
Cultural Participation 30
Trends 32
Future Prospects 37
Conclusion 38

Chapter II

Current Programs 41
Education Support 41
Youth Opportunity Fund 42
Other Programs and Services 43
Conclusion 47

Chapter III

Views and Ideas on the Situation 49
Consultation Scope and Format 49
The Views of Youth 49
The Views of Youth-Serving Organizations 54
The Labour View 56

The Business View 59
Other Recent Proposals 61
Attitude Survey Results 62

Chapter IV

Experiences of other Countries **67**
The European Transition from School to Work:
A General Comparison 67
The German Experience 69
The Dual System in Austria 70
The Japanese Education System 71
The U.S. Youth Entitlement Demonstration 73
Ireland's Community and Youth Enterprise Programme. 73
The U.K.'s Youth Training Scheme 74

Chapter V

Synthesis and Themes **77**
Youth as a Special Group 77
The Causes of Youth Unemployment 79
The Nature of the Challenge 82
Roles and Responsibilities 85
Themes 87

Chapter VI

Agenda for Consultation and Action **89**

Chapter VII

Annex **101**

Chapter VIII

Source Notes and Bibliography **107**

Preface and Summary

Preface

Since my appointment as Canada's first Minister of State for Youth, on January 10, 1984, the time has been brief but progress in charting a new course for youth in Canada has been great.

I was appointed at a moment of crisis for youth, and my sense of this crisis, after meeting with hundreds of youth and youth groups over the last six months, has been deepened. My first step in seeking to meet the urgent needs of youth was therefore to thoroughly assess their problems, their opportunties, their expectations. To this end, I undertook a series of consultations — with young people and social partners including union leaders, business groups, academics — to determine the facts on youth, what people think about them, and what they propose to do about them. These consultations took me to all the provinces of Canada and to the Canadian North. My findings are outlined in this report.

My main finding is that Canadians **must** agree on means of addressing a host of youth questions — especially youth unemployment — and yet have hardly begun to do so. Making youth full partners in the world of work and in our social and cultural life will require the efforts of not only the federal government but of all levels of government, schools and universities, small and large businesses, unions and, indeed, all Canadians.

This report should be read as a guide for finding common solutions for developing a comprehensive youth policy for Canada. By providing a fresh analysis of the condition of youth and the labour market, the educational and training systems, and social and cultural issues among others, it forms the basis for concrete discussion on where our energies should be focussed if full employment and full participation of youth in society are to be regained. I hope to pursue these discussions in the months ahead.

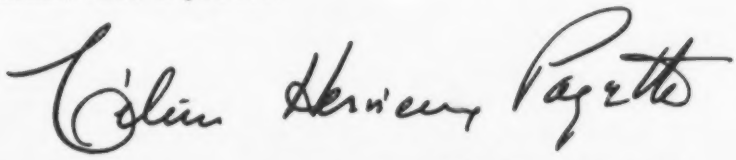
Canada's hope and future lie in its young people. It is youth who will take charge, ensure productivity and growth, and continue our traditions as one of the most creative and competitive people in the world. And yet the enviable record that Canada has enjoyed in creating jobs for all Canadians, young and old, has not been good enough for hundreds of thousands of youth. From this

observation, reinforced many times in my private consultations, stems what may be considered an emerging philosophy of youth.

This philosophy has certain fundamental elements. The first is **commitment**. This requires full recognition of the problems of youth and a new partnership among all societal partners to provide the opportunity and support for full participation by youth in Canadian economic, political, social and cultural life: Specifically, this means committing ourselves to providing work for all Canadians who want it. Work is a means for Canadians to contribute to their country and their own livelihood. Beyond this, it is the way we make friends, are fulfilled, feel needed, shape our goals and possibilities. No commitment of a government could be greater than ensuring the welfare of Canadians through meaningful work.

The second fundamental element is **avenues**. Society should provide young Canadians with a range of avenues for a smooth transition to adulthood, particularly the transition from school to work. Young Canadians of all backgrounds should be able to expect open access to a range of educational and training facilities and that the opportunity will normally exist to apply their skills and aptitudes in meaningful work. When there is a temporary lack of work opportunities for which young people are qualified, there ought to be alternatives such as retraining, as well as adequate income.

Making youth full participants in all aspects of life in Canada must become our collective challenge, a test of our will to create opportunity for everyone. I hope that in reading the material on youth provided here, you will come to share my view that our youth are among the best, most promising resources we have, and that you will open yourself to finding ways for them to meet their potential, whoever you are.



Céline Hervieux-Payette

Summary

Purposes of the Report

This report has three purposes. First, it presents an analysis of the socio-economic position of youth in Canada. Second, it presents the points of view and suggestions raised during the first phase of private consultations undertaken by the Minister of State (Youth). Finally, it puts forward an agenda for further consultation and action.

Overview of the Youth Situation

From a detailed analysis of the situation of youth in Canada, the following highlights emerged:

- two of life's greatest transitions are usually made during the ages of 15 to 24 — from school to work and from dependence on parents to independence, often with a new family of one's own;
- these two transitions to adulthood are periods of difficulty, opportunity and challenge for young people. The difficulties and the challenges are especially critical in an age when society as a whole is itself in a period of fundamental transition. This is the present situation as technology is changing the nature of work. And the difficulties are further compounded in a time, like the present, of high cyclical unemployment;
- the transition from dependence to independence is marked by a continuing preference for most young people to live in traditional family settings. The study found a surprisingly large and growing number of young people in their 20's, both students and those in the labour force, who were continuing to live with their parents;
- the study found that improvements were needed in the transition from school to work for all youth groups. The lack of meaningful activity has reached significant proportions. In an average week in 1983, over 800,000 young people who had left school lacked meaningful activity. Over 40% of all out-of-school young people (including those who had been out of school for some years) were unemployed

for part of the year. Less than half of those who were employed worked full-time all year;

- those faced with a prolonged period without meaningful activity and attachment to social institutions tend to live in an atmosphere of uncertainty and stress. Suicide rates are high. Many of the institutions of society are held in low esteem. On the other hand, in physical terms, most young Canadians are well off. They are healthy and most live in families with reasonable income;
- a minority of young people, smaller in Canada than in many other countries, suffer real economic hardship. Some 14% of young Canadians lived in families below the poverty line. While there is no simple relationship between the educational and work activity of young people and their income, hardship tends to be most severe for young people who are unemployed, who have left the parental home and who have low educational attainment;
- even in better economic times, an important minority of young people, often those who left secondary school without needed labour market skills, tend to suffer chronic unemployment. The recession has had a particularly harsh impact on this group;
- a wealth of never-before published data is presented in the report and in a separate statistical profile. A range of basic statistics is presented which, for the first time, allow a clear distinction to be made between the activities and characteristics of students and of those young people who have left school.

Existing Role of Governments

There are many government programs and services devoted to the transition from school to work and to the provision of meaningful activity for young people. Some of these are described as are the social security measures that society provides when there are failures in both the transition to work and the transition from dependence to independence. These include unemployment insurance and social assistance.

Minister's Consultations

During the initial private consultation process, participants outlined their views on the youth situation. Most of the concern

centered around the problems of the transition from school to work in a time of high unemployment and of longer-term uncertainties about the place of young people in the workplace. Providing activity that was meaningful to both young people and society was seen as the main challenge.

Youth identified their main needs as:

- better opportunities to contribute to society and to their own betterment through meaningful, fulfilling work;
- an education system better adapted to their needs as individuals and workers;
- an identity as valuable members of society by being given more responsibility but also by being held accountable for their decisions;
- more access to institutions and decision-making processes affecting them;
- the opportunity to use International Youth Year to develop a positive image and try out new ideas and approaches.

Youth-serving organizations indicated youth needs would best be met through:

- a coordinated approach to meet the very different requirements of segments within the youth population;
- fuller participation in social institutions and activities to overcome youth alienation.

Representatives of labour put forward two perspectives:

- Canadians need to redefine work, what it means to contribute to society and our methods of re-distributing wealth;
- a dilemma for the trade union movement is how to assist young workers to enter the labour market, as well as protect those who have worked all their lives from being displaced by changes in technology.

Representatives of business identified a problem and a challenge:

- improvement in the youth situation is intimately related to economic recovery. Present economic conditions work heavily against the hiring of young people who lack skills or preparation for the labour market. Yet society, including business, has a responsibility to these young people;
- high technology and increasing international competition make it essential to be flexible and competitive. Young people must be provided with the skills and work orientations that are needed to fully contribute to a changing economy.

All participants in the preliminary consultative process further elaborated on these views by suggesting a wide range of constructive and often innovative ideas for action. Most frequently, the suggestions touched on the areas of employment, education and social participation.

Experiences of Other Countries

Examples of experiences of other countries in integrating their youth into working life were examined. Many countries sharing the same high youth unemployment levels that we are experiencing use approaches quite different from ours. This suggests further study to see if some of them may usefully be applied to the Canadian context.

Synthesis and Themes

Based on an analysis of the youth situation and of the need for a new public policy related to youth, a number of basic themes emerged that should be addressed in the future development of a youth policy for the Government of Canada.

- government programs should emphasize the generation of work, meaningful activity and positive attachments to major social institutions, including school and the workplace, for **all** young people. There should be an immediate emphasis on those most badly hit by the recession, often those who left school at the secondary level without being provided with the skills being demanded by the labour market;
- government programs directed to young people of all ages and educational levels should emphasize learning and

human resource development, with a view to equipping young people with the means of living in a changing society and to meeting the skill needs of the economy.

- the role of government income support and other social programs should be examined to ensure that they are appropriate to the needs of the most disadvantaged and that they operate in a fair and equitable way, taking into account the quite different conditions of those youth who are dependent on parents and those youth who are independent. The special needs of young Canadians who have started raising families of their own must be recognized;
- means must be found to ensure that the voice of youth is given appropriate weight in wider decision making related to the economic, social and cultural policies of government;
- the programs and policies of the government should encourage and support active youth programs by the provinces, industry, labour, educators and the voluntary sector;
- government programs should support a sense of excellence and innovation among young people and a sense of contributing to broader social and cultural goals and of belonging to and participating in the main institutions of our society.

Agenda for Consultation and Action

Following is a list of topics that could be covered in consultations to take place in the coming months. They arise from the analysis undertaken in the report and from suggestions made in the initial private consultations.

General Issues

- Do the six basic themes listed above provide a good basis for a longer-term youth policy for the Government of Canada?

Generation of Meaningful Activity

- How can a youth perspective be given appropriate weight in determining general economic and social policies? Are new structures of consultation needed?

- What are the best approaches to sharing existing work? Where would payoffs for young people be highest? Examples include staged early retirement and more voluntary part-time work.
- What new arrangements should be considered for providing young people with the practical training and private sector work experience they need? Some possible examples are given.
- What scope exists for the expansion of voluntary services as a meaningful alternative to paid work?
- What about community service?
- To what extent should governments continue to rely on traditional counter-cyclical job creation programs?
- What role should entrepreneurship and collective initiatives play in a longer-term youth strategy?

Skills and Human Resource Development

- How should skill development be dealt with in the context of the impact of technological change on youth?
- Is the range and balance of arrangements for mixing school with work appropriate? Are new programs or coordinating mechanisms required? Examples of such arrangements are given.
- Is society spending enough on education in total or is the problem one of improving the relevance and flexibility of existing spending? Is staying in school longer a good investment?
- What scope exists for the expansion of private sector exchanges of young people to different parts of the country or between countries?

Social Programs and Equity

- Is the level of support adequate for youth under existing income security programs? Is there a need for more formal mechanisms of coordination among these programs?
- The issues of equity and fairness in different programs need examination in light of wide differences in existing approaches.

- The special requirements of young Canadians who are themselves starting to raise families of their own need examination.

Making the Voice of Youth Heard

- A range of economic, social and cultural programs has special relevance for young Canadians. How can we ensure that they are designed to meet the needs and aspirations of young people?

Sharing of Responsibilities

- How urgent are the problems of youth compared with other economic and social problems? How much money should society and governments devote to a youth policy?
- How can the short-term interests of youth be reconciled with those of business and labour? How can labour, business and governments more effectively carry out their responsibilities toward youth?
- What are the priorities for the collection and analysis of new data on the situation of youth? How could such data be gathered?

Belonging and Excellence

- What methods are available to strengthen the ties between young people and our social and cultural institutions so as to increase the sense of purpose and reduce alienation among youth?
- What new approaches can be explored to promote a sense of excellence and contribution to important social goals among young people?

Introduction

One of the greatest resources of Canada is its young people. Through our history it was often the young — as discoverers, trappers, entrepreneurs and artists — who provided the energy and imagination it took to build a young country.

In the Canada of the 1980s, there is neither less opportunity for youth, nor less ability to take advantage of it, than there was in the past. And yet some Canadian youth are among the dispossessed members of our society. In the 15 to 24 year age group more than half a million youth are officially unemployed, and more are discouraged enough by their job prospects that they have stopped looking for work. Death by suicide and drug abuse takes thousands of our youth annually. All this has been at an enormous financial, social and cultural cost to all Canadians. But no value can be placed on the squandering of young lives, and the chronic social problems that will attend continuing high youth unemployment.

The situation of Canadian youth gives rise to at least three basic questions:

- Why do youth shoulder such a large burden of society's problems?
- What must be done to turn the tide of economic, social and cultural difficulties faced by youth?
- Who is responsible for doing so?

These questions are not new and, indeed, many sectors of society have long been active in addressing them. At the federal government level alone, several billions of dollars are spent annually on training, post-secondary education and employment programs for youth. In one federal department, Employment and Immigration Canada, recent expenditures on youth initiatives have been in the order of $2.5 million per day.

On December 7, 1983, the Speech from the Throne recognized that more was needed. Employment for all Canadians willing to work was reasserted as a national objective and youth were recog-

nized as the priority for government action. To address the priority and coordinate its approach to youth policy, the government appointed a Minister of State responsible for Youth. As the spokesperson in Cabinet for youth on the broad range of social and economic issues confronting them, her goal is to regain the full participation of youth in the mainstream of Canadian life and society.

The renewed focus on youth in Canada coincides with increased attention on youth matters at the international level. The United Nations has designated 1985 as International Youth Year (IYY) with three themes: participation, development and peace. The Minister of State (Youth) has specific program responsibilities in the Secretary of State (for IYY) and in Employment and Immigration Canada (for Summer Canada and International Exchange Programs). To facilitate her role, an early series of private consultations across Canada was of utmost importance to the Minister. In essence, there were four purposes for this:

- to gain an appreciation of youth problems and aspirations;
- to identify and test ideas and policy approaches;
- to discuss the roles and responsibilities of governments, industry, labour, youth organizations and the individual;
- to stimulate the awareness, interest and participation of youth in the social, cultural, political and economic institutions of Canadian society during International Youth Year.

Participants in the first phase of the process included youth, parents, educators, guidance counsellors, representatives of business and labour, and organizations working on behalf of young people.

The purposes of this report are:

- to present an analysis of the socio-economic position of youth in Canada;
- to convey and assess the points of view and suggestions raised during consultations to date;
- to propose an agenda for further consultation and action to meet the needs of Canadian youth.

The premise of the Minister's consultations is that action must be taken urgently: all members of society must first recognize the problems and challenges facing Canadian youth and then agree on means of meeting them together. The present report, along with its companion, ***A New Statistical Perspective on Youth in Canada***, should be viewed as the basis for recognizing the facts, whether they arise from a changing world economy, the new technologies, or changing social conditions. It is a step in a process of consensus-building which will next involve the participants mentioned above, the various levels of government and all political parties.

Chapter I

A Profile of Young Canadians 1

A separate companion document entitled ***A New Statistical Perspective on Youth in Canada*** describes the situation of youth at greater length. It includes tables and charts from a range of sources. This chapter presents a summary of some of the main points to emerge from this information.

The Two Great Transitions

Among the most important structures of our society are families, the education system and the workplace. The great majority of people in our society make critical changes in their interrelationships with these social institutions sometime between the ages of 15 and 24. Perhaps the most important of these are the transition from school to work and the transition from dependence on the

Chart 1

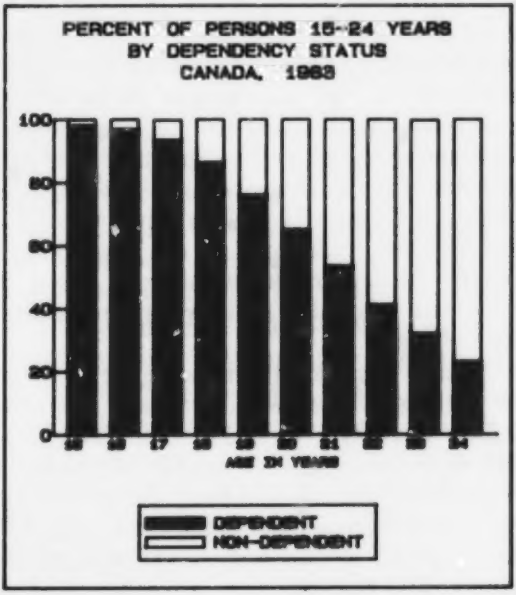
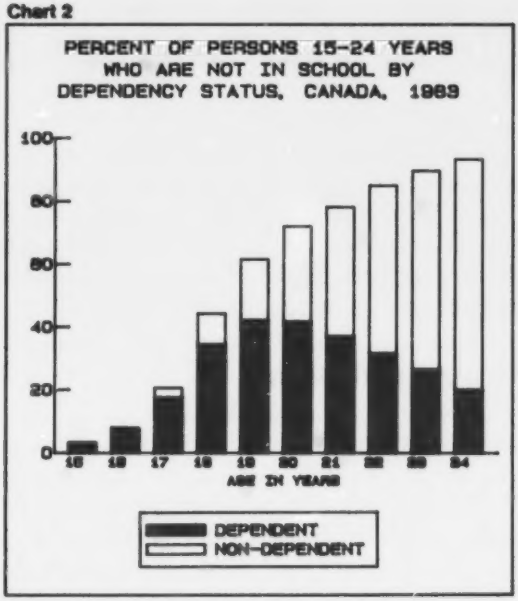


Chart 2



parental family to independence and, often, setting up a new family of one's own.

The dimensions of the two transitions are shown in the bar graphs above. Chart 1 shows the transition from dependence to independence. The proportion of young people who are dependent on their parents falls off sharply during this period of life, particularly at ages 19, 20, 21 and 22. At age 18, only some 14% of young people have left home. By age 23, 68% are independent.

Chart 2 shows the sharp growth in the number of young people who leave school at age 17, 18 and 19. At age 16, 92% of young people are in school. By age 20, this is down to 28%. The chart also shows that the two transitions do not necessarily happen at the same time. In particular, the number of young people who have left school but who also still live at home declines only gradually from the age of 19.

It would be hard to overstate the importance of these two great transitions for both individual well-being and the economic and social health of the country. At age 15, most Canadians find their lives have meaning in the context of school and family. By age 24, the social and economic situation of most Canadians has radically changed. People have shifted from being economically dependent on parents to being full participants in the economic and social life of the country. The workplace (or a work-related professional

school) and one's own family now provide the major social and economic context for most.

This chapter will first review the transition from dependence to independence and then the transition from school to work. There is no escaping the conclusion that there is a major challenge arising from a lack of work. This has some implications for economic hardship and poverty and these are examined. But a deeper crisis results from the absence of meaningful activity and attachment to the institutions of school and work. This is a crisis of values. There is a sense of purposelessness among many young people and questions about the ability of those without meaningful activity now to fully participate in society later in life. A prolonged shortage of work raises profound questions for our basic structures of education, training and work. Unfortunately, the situation does not appear to be temporary. The chapter reviews trends, forecasts and experience in other countries and finds that the problem will not go away by itself. Action is needed. And there is every reason to be optimistic that concerted action will be successful. Compared with many other countries, Canada is building on strength.

Family

For most, the first of the great transitions relates to the shift from the parental family to independence and setting up a new family. The 1981 census data and other sources provide a detailed snapshot:

- 82% of young men lived in traditional family settings — 68% as children living with their parents and 14% in their own families, with their wives;
- while the total figure for young women was about the same (83% in traditional families), fewer lived with parents (57%) and more lived with their husbands (26%);
- some 15% of young men and 14% of young women lived in a non-family setting. This tendency was particularly strong in the provinces from Manitoba west;
- with the recession, more young people are living with their parents. The increases are especially noticeable for youth who are out-of-school and for post-secondary youth;
- in 1983, 113,000 young people at school were heads of households themselves. Some 20% of these had dependants;

- in 1983, 739,000 out-of-school youth were heads of households and 46% of these had dependants;
- the marriage rate for young people has been declining steadily since 1977. Particularly notable is Quebec where marriage rates are significantly below the national average;
- although divorce rates are rising generally, divorce is still a relatively rare phenomenon among young people, especially among teenagers;
- fertility rates have been declining dramatically. The fertility rate is especially low in Quebec. The decrease in fertility among young people results largely from a decrease in the proportion of women who have not had any children at all (as opposed to a reduction in the total number of children by those women having children).

The overall picture is one of a majority of young people making a reasonably smooth transition from dependence to independence. However, the divorce rates for older people raise questions about the stability of many of these marriages. Moreover, for a growing minority, traditional family and child-bearing arrangements do not hold. This, together with the declining marriage and fertility rates, has resulted in a decline in one of the traditional sources of meaningful activity for those in the older youth group — starting to raise a family of their own.

With the recession, growing numbers of young people are delaying their departures from the parental home. On the one hand, this is a sign that families are responsive to the economic situation. On the other hand, it is bound to create some economic burden and stress on the family. Very little is known about the impact of prolonged dependence. This is an area that warrants much more investigation.

For many, youth marks the end cycle of direct dependence on one's parents and the beginning of a new cycle, by becoming parents themselves. While the proportions have been falling, fully one third of married women aged 15 to 19 had one or more children in 1981. About half of those aged 20 to 24 had children. Among out-of-school young people aged 20 to 24 who report themselves as heads of households, the number with dependants is slightly lower than the number without dependants. Among students, the percentage with dependants is much lower.

Young people with children of their own face a very different world from those who do not have children. The challenges for government policy are correspondingly different, and must include such matters as child care arrangements, family income support, early childhood education, and flexible working hours for both parents. A central problem relates to the way our society allocates income over a person's life. For example, youth who report they are heads of families are concentrated in lower income classes. Nearly 70% had a family income of less than $20,000 in 1981. More than one third had less than $10,000 family income.

Education and Employment

We now turn to the other great transition — from school to work. It is important to examine the situation before and after the transition. This involves looking at the characteristics of young people still in school separately from those who are out-of-school. This differentiation, however, is not often made. Official statistics usually combine those who are still at school with those who have left school. Many of the tables presented in the companion document make, for the first time, this critical distinction between students and non-students.

Chart 3

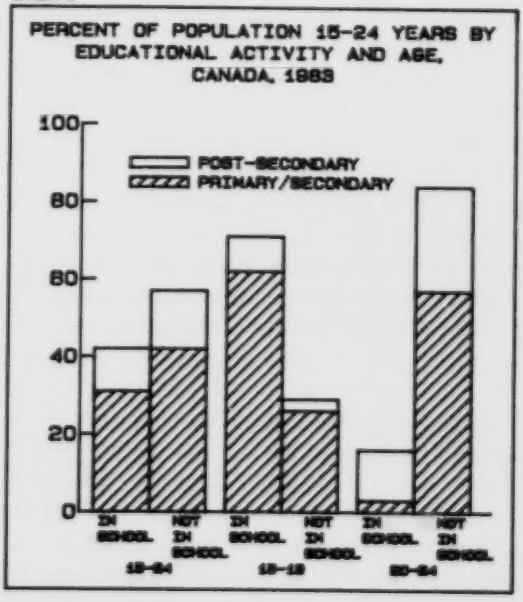
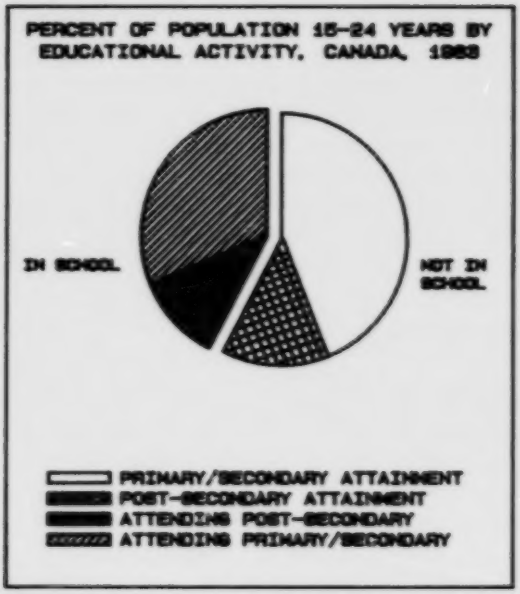


Chart 4

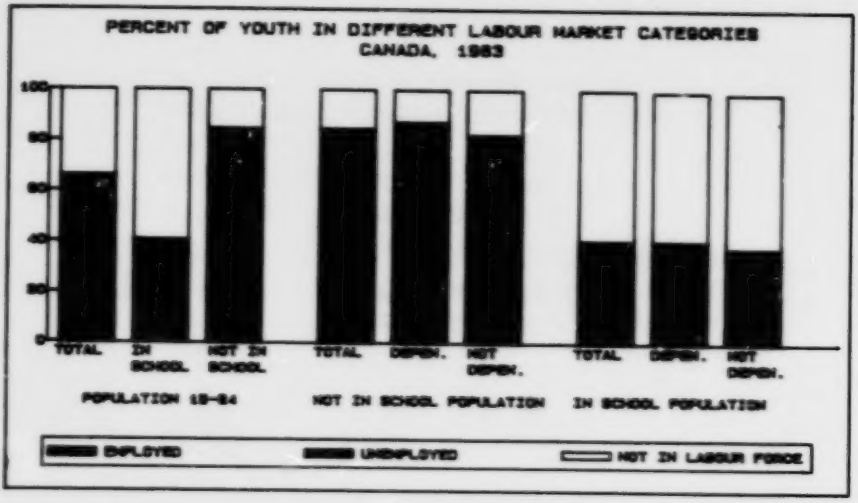


This section presents two snapshots. One looks at students, the other at young people who have left school. The pictures are of an average week in 1983. Later sections in the chapter will give an historical perspective and will look at future prospects.

The basic breakdown of the population aged 15 to 24 can be seen in Charts 3 and 4 above. In an average week in 1983, there were 4,415,000 young people in Canada. The charts show that some 42% of these were in school full-time and 58% had left school. Most of the students were at primary and secondary levels (31% as against 11%). Similarly, of those who left school full-time, most had left without going on to post-secondary education (43% as against 15% who had at least some post-secondary education). The figures for post-secondary attendance, of course, are much higher for older youth. Among those aged 20 to 24, some 40% had some present or past experience with post-secondary education.

Chart 5 shows the percentage of the population aged 15 to 24 that was employed, unemployed and not in the labour force, again for an average week in 1983. The chart shows that 53% (2,337,000 young people) were employed, 13% (579,000 people) were unemployed (that is, out-of-work and looking for work) and the remaining 34% (1,499,000 people) were out of the labour

Chart 5



force (that is, neither employed nor unemployed). Note that the unemployment figure of 13% refers to the proportion of the total population aged 15 to 24. This is **not** the same as the official unemployment rate, which is the number unemployed as a per cent of the labour force (employed plus unemployed). The unemployment rate for those aged 15 to 24 in 1983 was 19.9%.

The chart also shows that these averages hide much different situations for in-school and out-of-school youth. Only 34.3% of students were employed. The figure for out-of-school youth was double that amount, with 67% employed. The differences are even greater in the case of unemployment. Unemployment was three times more common for the out-of-school group.

The chart also shows corresponding data for those who are dependent and those who are independent. The patterns for these groups are quite similar. Dependence does not have as direct a connection to labour market and educational activity as might be expected.

Turning to the in-school group in more detail, although low compared to the out-of-school group, some people may be surprised at the amount of labour force activity in the student group. About a third of all students participated in the labour market and their activity was included in the official employment and unemployment figures. Much of this was part-time work after school, work and job-seeking during the summer, and looking for

Table 1

Labour Force Characteristics of Out-of-School Young People, 1983

	Total	Employed	Unemployed	Not in Labour Force
Total Out-of-School	2,553,000	1,698,000	462,000	392,000
%	(100%)	(67%)	(18%)	(15%)
Post-Secondary Attainment	677,000	530,000	96,000	51,000
%	(100%)	(78%)	(14%)	(8%)
Primary/Secondary Attainment	1,876,000	1,168,000	367,000	341,000
%	(100%)	(62%)	(20%)	(18%)
Males	1,250,000	860,000	279,000	111,000
%	(100%)	(68%)	(22%)	(9%)
Females	1,303,000	838,000	183,000	281,000
%	(100%)	(64%)	(14%)	(22%)
Aged 15 to 19	608,000	348,000	144,000	116,000
%	(100%)	(57%)	(24%)	(19%)
Aged 20 to 24	1,944,000	1,350,000	318,000	276,000
%	(100%)	(65%)	(22%)	(13%)
Dependent on Parents	1,194,000	778,000	264,000	152,000
%	(100%)	(65%)	(22%)	(13%)
Not Dependent on Parents	1,358,000	920,000	198,000	240,000
%	(100%)	(68%)	(15%)	(18%)

Source : Labour Force Survey Annual Averages.

a regular job which the student would take if found. The following are other points of interest about the in-school group:

- most employment among students was part-time. Nearly 30% of all part-time workers in Canada, regardless of age, were these students;
- the unemployment rate for those in-school at 15.5% was well below the average of 19.9% for 1983;
- unemployment rates for primary/secondary students rose in all provinces in 1982 and continued to rise in 1983. The unemployment rate for this group was 16.6% in 1983 — Nova Scotia's and British Columbia's rates were over 18.5%;
- the lowest labour force participation rates for primary/secondary students occurred in Newfoundland and Quebec;
- post-secondary students' participation rates were higher than those for primary/secondary students;
- the 1983 unemployment rate for full-time post-secondary students averaged 13.0% — for Ontario it was 10.3% and for Quebec it was 18.4%.

Looking now at the out-of-school group, Table 1 provides the basic facts for an average week in 1983. Some two-thirds of out-of-school young people were employed. Some 18% were unemployed and 15% were out of the labour force:

- the percentage employed was highest for those who had at least some post-secondary attainment and for older youth;
- the percentage unemployed was highest among those with primary or secondary attainment, among younger age groups, among males and among dependants;
- the percentage of those out of the labour force (neither employed nor unemployed) was lowest for those with post-secondary attainment and highest for females, for those with only primary/secondary attainment and for those who have left the parental home;
- while the percentage of unemployment was highest among the younger ages, the largest number of unemployed was among those aged 20 to 24.

Other analysis found in the companion document finds that for the out-of-school group:

- the average duration of unemployment was also higher in the older age group. Some 28% of the unemployed among those aged 20 to 24 were unemployed for more than six months. This compares with 21% for those aged 15 to 19;
- durations were also longer for those with primary or secondary education only;
- in 1982, for those who were unemployed at some time in the year, some 20 weeks were spent unemployed, another 18 were spent employed and 14 weeks were spent out of the labour force;
- the pattern for males and females was about the same. Some women spent slightly fewer weeks in unemployment (14 compared to 16 weeks) and slightly more time in employment and being out of the labour force;
- only 36% of those with no post-secondary education had a full-time, full-year job. The rest worked part-time or did not work all year. In comparison, half of those with post-secondary education worked full-time for the whole year;
- unemployment rates for those with no post-secondary education were above the Canadian average throughout the 1977 to 1983 period. Rates in 1983 for those out-of-school with primary/secondary educational attainment were above 25% in the Atlantic Provinces, Quebec and British Columbia;
- participation rates for those out-of-school youths with post-secondary educational attainment were near or over 90% in all provinces in 1983. Unemployment rates for this group averaged 15.3% in that year. New Brunswick, Newfoundland and British Columbia had unemployment rates near or over the 20% level.

These facts clearly indicate that young people face job uncertainty and a high prospect of at least some unemployment. This applies to all youth groups, regardless of age, sex or education. However, the problem of long periods of joblessness is particularly severe for youth who leave school with no post-secondary education and who are in the 17 to 22 year age range.

To this point, we have looked at all out-of-school youth as a group. There are a number of special studies that try to look more closely at the months immediately following school leaving. In 1980, some 9% of young people who left school in the spring were not employed by December. By 1982, with the recession, this had jumped to nearly 18%, almost double the rate of two years earlier. The success rate in finding jobs was particularly poor for the youngest school leavers, those aged 15 and 16. In 1980, 24% did not find a job during the six month period following school leaving. This rose to over 50% in 1982. Youth in the Atlantic Region, Quebec and British Columbia experience substantially lower rates of successful labour force entry than do those in other provinces.

The data generally point to a major challenge for our society in smoothing the school-to-work transition and in providing work for all groups of young people. The transition to work is especially difficult for young people leaving secondary school and youth policy must give special attention to them. Another target group for social policy must also be those secondary school students who are at risk of leaving school without the skills needed by the labour market.

The education and employment discussion would not be complete without reference to the situation of young Native Canadians. Although their unemployment rates are known to be considerably higher than those for other Canadian young people, a lack of adequate data prevents a comparable examination of the particular problems of Native youth in education and the labour market as well as the other areas to follow.

Economic Hardship

We now turn to an examination of the consequences of lack of work, first on economic hardship, and then on the attitudes and well-being of young people.

The absence of work does not necessarily mean hardship. Safety nets are reasonably good for many unemployed young people. These include support from families and from unemployment insurance. For many young people, if there is a failure in the transition from school to work, then the other transition away from parents can be delayed. The family is a key factor in assessing hardship.

A family income of $20,000 a year is considered an upper limit for some measures of poverty. Some 33% of out-of-school youth in

1981 were living in families with income of less than $20,000, compared with 27% for students:

- for out-of-school youth who were unemployed, some 38% were part of families with less than $20,000 income;
- the comparable figure for out-of-school youth who were not in the labour force was 46%;
- some 35% of out-of-school youth earned less than $5,000 in the previous year;
- some 18% of out-of-school youth received UI benefits and 5% reported receiving social assistance;
- the probability of being in lower income family groups increased with low levels of educational attainment;
- youth who were heads of their own families tended to have lower incomes. Nearly 70% had less than $20,000 family income.

Statistics Canada produces low income or poverty lines that vary with family size and the size of the area where residence is located. Using these poverty lines for 1981, one finds that some 14% of youth were in the lowest income families, that is, those below the poverty line. There were more young people below the poverty lines in the in-school group, especially for those 20 to 24 years.

In summary, some young people do experience considerable economic hardship. There is no single direct relationship between the educational and labour market activity of young people and their income. However, on average, hardship is more severe for young people who are unemployed, who have left their parents' home and who have low educational attainment. For many of those without work, however, the income of other family members is a more important determinant of their economic well-being than is their own work. This is obviously the case with students, but it is a factor as well for many out-of-school youth. Finally, it must be remembered that young Canadians are generally well off, compared to earlier generations and to young people in other countries.

The Pursuit of Meaningful Activity and Attachment

A main theme in the private consultations was the importance of providing young people with activities and attachments to organizations that are meaningful to them and that are recognized as being of value to society. The value that young people, like everyone else, place on themselves — their happiness and self esteem — is greatly influenced by what they do and the role they play in social institutions like family, school and workplace. To this point, the chapter has examined activity and attachment using conventional labour force measures. We have found that about 42% of young Canadians were at school full-time and 34% were at work full-time. This accounts for 76% of young people. What about the other 24%? What were they doing?

The data in Table 2 give a rough accounting of the missing 24%. About 18% (818,000 people) wanted greater attachment to school or work in 1983. The other 6% did not. These include people staying at home to raise a family.

Great care must be taken in using these statistics. All youth in school full-time were counted as having meaningful activity. This included young people seeking summer work and students who did not find school meaningful. Similarly, some of the employed may have been underemployed and unhappy with their work. Some of the unemployed and part-time workers may have had other meaningful activity, perhaps involving raising a family. It would certainly be a serious mistake to equate this group with the 'true' unemployment figure. Many of the so-called 'hidden' unemployed do not look for work for personal reasons, and should not be included in a measure of labour supply. Finally, a number of educated guesses went into the calculation of some of the numbers.

Despite all these qualifications, it is reasonable to say that, in an average week in 1983, over 800,000 young people in Canada faced a serious lack of meaningful activity and attachment to the social institutions of school or work. The number of people seeking more meaningful activity has grown sharply since 1980, when it was about 600,000 young people. The growth has been greatest for involuntary part-time work, and for the unemployed. The hidden unemployed rose in 1982, but fell in 1983.

This figure of 800,000 is a conservative figure and by no means indicates the total number of young people who experienced

Table 2

Pursuit of Meaningful Activity by Canadian Youth

Number and Percent of Population 15-24, in 1983 by Major Categories

	000's	%
Active Full-time at Work or School	3,347	75.8
Not Active Full-time		
— Wanting Full-time Activity	818	18.5
— Not Wanting Full-time Activity	250	5.7
Population 15-24	4,415	100.0

Percent of Population 15-24 in 1980 to 1983 by Detailed Categories

	1980	1981	1982	1983
Active Full-time at Work or School	80.9	80.8	76.3	75.8
— At Work	40.8	40.1	35.4	33.6
— At School	40.2	40.7	40.9	42.2
Wanting Full-time Activity	13.2	13.7	17.8	18.5
— Wanting Work	10.9	11.5	15.5	16.3
• Unemployed	7.0	7.0	10.0	10.5
• Hidden Unemployed (1)	2.0	2.4	2.6	2.4
• Part-time Work (Involuntary)	1.8	2.0	2.8	3.5
— Wanting School(2)	2.3	2.2	2.4	2.2
Not Wanting Full-time Activity	5.8	5.6	5.9	5.7
— Part-time Work (Voluntary)	1.3	1.3	1.3	1.4
— Not Wanting Work or School	4.5	4.3	4.5	4.3
Population 15-24 (000's)	4,554	4,539	4,488	4,415

(1) Persons who wanted work but did not look. Estimates based on the Job Opportunities Survey, annual supplement to the Labour Force Survey.

(2) Estimates based on the Education Survey, a September 1982 supplement to the Labour Force Survey, and applied arbitrarily to each year.

labour market difficulties after leaving school. The figure is simply a snapshot of a typical week. Recall that in 1982 as a whole, less than half of the out-of-school youth who were employed worked full-time all year. Recall as well that, for those in this group who were unemployed at some time in the year, more time was spent not at work than at work. The overall picture is one of a very large number of young Canadians suffering periods, often prolonged periods, without meaningful attachment to work or school.

The analysis to this point has referred to meaningful activity and attachment to social institutions in terms of the big portions of a young person's life — full-time school, work and family involvement. But there is a range of other meaningful ways of participating in society — leisure activities, voluntary service, part-time learning, etc. Statistics from 1978 indicate that 90% of young people engage in passive pursuits such as watching TV, listening to the radio or reading. However, less than 40% engage in more active pursuits like doing voluntary or community work. Socializing was also an important activity for youth, either in going out (88%) or in visiting and talking with friends and relatives (94%). Full-time students were more active in leisure activities than those out-of-school. Figure 1 indicates other activities, particularly related to part-time education.

The picture in Figure 1 is very incomplete. In particular, it misses those most important activities related to work around the house and to raising children. However, it does suggest that young people who were in school or who left school with higher educational attainment were more active in other pursuits. Those in the latter group were also much more likely to participate in further educational activities.

While incomplete, the statistical picture supports many views and anecdotes presented during the private consultations. Many felt that the opportunities which our society provides for collective action, cultural activities, and adult learning make sense mainly as an adjunct to full-time work (or school or raising a family). They are used primarily by those who already have found mainline, meaningful activity. Many people who cannot find regular work often cannot identify with these other pursuits. Many become immobilized, unpunctual and engaged mainly in passive activities. If this interpretation is correct, it means that the crisis of meaningful activity may have broad and long-lasting social and cultural consequences.

Figure 1
Participation in Other Activities

- One in ten young people participate in volunteer work through an organization. Among teenagers, 11% of females and 8% of males do so.
- A 1982 survey found that among 17 to 24 year olds, a large number of out-of-school youth with at least some post-secondary education took a part-time course in the past three years — about 25%, compared to under 10% for full-time students and those out-of-school with only primary or secondary attainment.
- The reasons for taking part-time courses were split about equally among personal interest, training, and pursuit of a diploma or degree.
- In January 1984, an adult education survey, which included part-time studies as well as on-the-job instruction, found a similar result. During 1983, 11% of out-of-school young people with primary attainment only participated in adult education. The figure for those with secondary education was 19%. The figure for those with some post-secondary education was 35%. For those with a degree or diploma it was 39%.
- Young people, especially those aged 15 to 19, are quite active physically. Some 69% of males were classed as being physically active in 1981 and some 24% were classed as moderately active. The figures for females were similar, although women 20 to 24 were less active than men in this age group.

Cultural Participation

The portrait to date has focussed primarily on the role of young people as consumers of educational, social and leisure activities. As important is the role of youth as active participants, and leaders, in the cultural life of our country. Youth is usually the period that marks the transition from being learners of the adult culture to being participants.

Figure 2
A Note on Physical Health and Social Problems

- Life expectancy is growing. In 1931, boys at the age of 15 could expect to live another 53.4 years. By 1981, this was 58.0 years. The increase for a 15 year old girl was much greater, from an additional 54.1 years to 64.9 years.
- Apart from traffic accidents, homicides and suicides, other forms of death among young people have declined in recent decades.
- Motor vehicle accident deaths have grown considerably over the past two decades for both young men and women. The motor vehicle accident death rate for males 15 to 19 is three-and-one-half times greater than for females. For those aged 20 to 24 it was four-and-one-half times greater.
- There have been dramatic increases over the past two decades in suicide rates for all age groups, including young people. The teenage suicide rate is five times higher now than in 1961. The rate for teenage boys is five times greater than for teenage girls.
- The incidence of syphilis and gonorrhea rose in the 1970s but appeared to stabilize in 1982.
- Smoking, a serious threat to health, has declined dramatically among males. Some 35% of boys aged 15 to 19 smoked regularly in 1966. This was down to 23% by 1981. The decline was even larger for those aged 20 to 24. The female rate has fluctuated during the period and, in 1981, about as many young women as young men were regular smokers.
- Young people are generally physically fit. In 1981, about half of teenage males were at a recommended level of fitness, as were a third of women. In their 20s, however, females were rated higher than males in fitness. Less than 6% of all young people were considered as being at an undesirable level of fitness.
- There has also been a substantial increase in juvenile crime in the past 20 years. The 1981 figure for crimes against persons by juveniles was eight times the level of 1962. The corresponding increase for crimes against property was sixfold.
- Female juvenile crime has doubled since 1962 and in 1977 accounted for almost one-fifth of all crimes charged.
- In general and in physical terms, young Canadians were in good health. From a social or spiritual perspective, the picture is not so clear. Crime is up. The motor vehicle accident rate is thought to be linked to emotional instability and to alcohol and other drug use. And the increase in homicides and, especially, suicides undoubtly reflects tensions and anxieties which face many young people.

Data which give a good picture of youth cultural life are incomplete and dated. We do know, however, that:

- 38% of youth 15 to 24 years old have visited a museum (general, scientific, historical) and 24% an art gallery or art museum;
- 81% have seen a movie in a commercial setting but only 31% have attended a live theatre performance;
- 52% have attended a folk, rock, jazz or pop music show and 22% a classical music or dance performance.

As more active participants, the same survey (i.e. the 1978 Leisure Survey) showed that in 1978, 34% of young people 15 to 24 years engaged in playing a musical instrument or voice practice and 46% engaged in a visual art. During the reference week, they spent, on average, one-and-one-half hours for each type of artistic activity for a total of 4% of their leisure time. Students were more active than other young people, both in terms of participation rate and number of hours spent in these activities. However, these activities seem to be less popular than most others covered in the survey.

It is also interesting to note that, although the language retention rates were equally high for both anglophones and francophones in Canada (over 93% of these youths use their mother tongue most often at home), only 10% of anglophone youths were bilingual. About one-third of francophone youths were bilingual. This suggests that more of the latter group may find it easier to participate in aspects of both English and French cultural life in Canada. For young people whose mother tongue was neither English nor French, the bilingualism rate was higher (more than 17%) than for the anglophone youth. However, only half of them used their mother tongue most often at home.

Trends

So far, a picture has been presented which suggests that many young Canadians lack meaningful activity and attachment to the institutions of school and work. Our future policy responses to this situation will depend, to a considerable extent, on whether the picture is becoming better or worse. It will depend on our views of future prospects in the absence of remedial action. The chapter now turns to trends. It suggests that there is a problem of slowness in cyclical recovery and very uncertain long-term prospects.

In respect to educational activity, there is a long-run trend towards greater school attendance. Since 1931, full-time school attendance has doubled for males aged 15 to 19 and almost doubled for females. For those aged 20 to 24, male full-time attendance has grown five times since 1931 and female attendance has grown eightfold.

Secondary school retention rates have been increasing in recent years. In 1971, seven out of 10 persons remained in school (persons enrolled in grade 12 as a per cent of those enrolled in grade 2). By 1981 this was up to eight out of 10 persons.

Post-secondary enrolment has grown enormously in Canada in recent decades both at the universities and colleges.

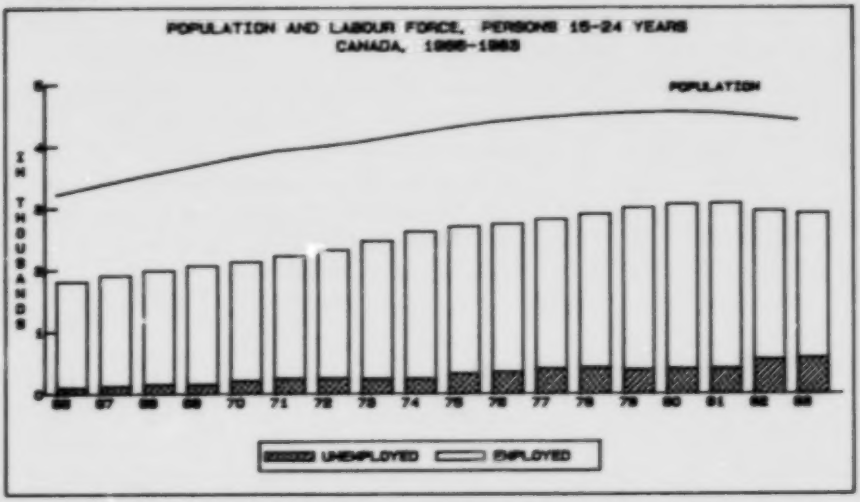
In 1955, 106,000 people were enrolled full-time at the post-secondary level. By 1965, this reached 274,000. By 1975, enrolment increased dramatically again to 592,000. Full-time enrolment in 1955 represented only 6.8% of the population aged 18 to 24. By 1965, it reached 13.4% of the population in this age group. By 1975, the figure was 19.5%. The largest increases in the 60s and 70s were in the community colleges, which were largely developed in that period.

In the most recent decade, enrolments levelled off somewhat. The number of full-time students aged 15 to 24 at the post-secondary level actually declined somewhat in the period 1977 to 1980, but it then increased **a startling 26% by 1983**. With the recession, more young people are going to college and university and they are staying longer.

Turning to the labour market, main trends in the postwar period have been for growing population and participation rates. Participation rate growth, especially among women of age 20 to 24, has been particularly strong. The labour force participation rate for men fell somewhat during this period, reflecting the increase in educational enrolment. In the most recent decade, participation rates for the whole 15 to 24 age population rose from 60.5% of the population in 1973 to 66.1% in 1983.

While labour force participation is higher than a decade ago, the actual percentage of youth with employment fell slightly from 55% of the population to 53%. This has meant a very large increase in unemployment rates. The youth unemployment rate in 1983 at 19.9% was at its highest level in the postwar period. Overall population and labour force trends from 1966 to 1983 are shown in Chart 6.

Chart 8



The recession has had a particularly heavy impact on out-of-school youth. Comparing the years 1978 and 1983:

- employment has fallen from 2,481,000 to 2,337,000;
- out-of-school youth's share of total full-time employment dropped from 20.2% to 16.3%;
- their share of part-time employment increased from 10.6% to 12.9%;
- their unemployment rose from 341,000 to 462,000, although their share of all unemployment dropped from 37.6% to 31.9%;
- average duration of unemployment increased from 14 weeks to 20 weeks;
- dependency on parents increased;
- the impact of the recession was particularly severe for those without post-secondary education and for males.

Charts 7 to 10 show total unemployment rates and employment as a percentage of the population for persons 15 to 19 years and for those 20 to 24 years during the period in question. Employment reached a trough in the summer of 1982 and has recovered somewhat since then, although it is still much lower than in the period before the recession. Unemployment rates peaked at about the same time for teenagers and a little later for those aged 20 to 24. Improvement since then has been slow.

Chart 7

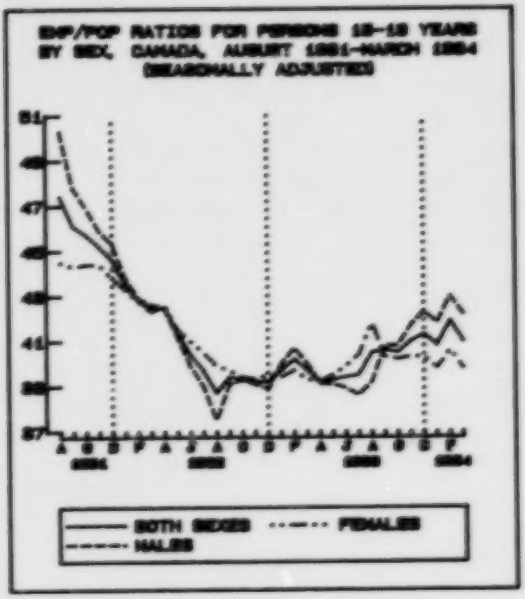


Chart 8

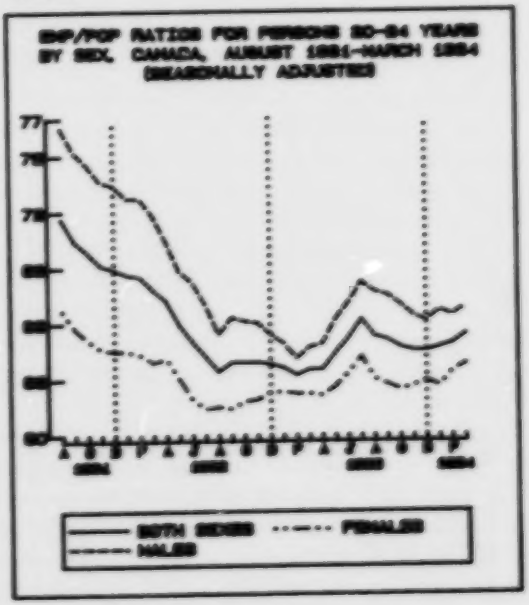


Chart 9

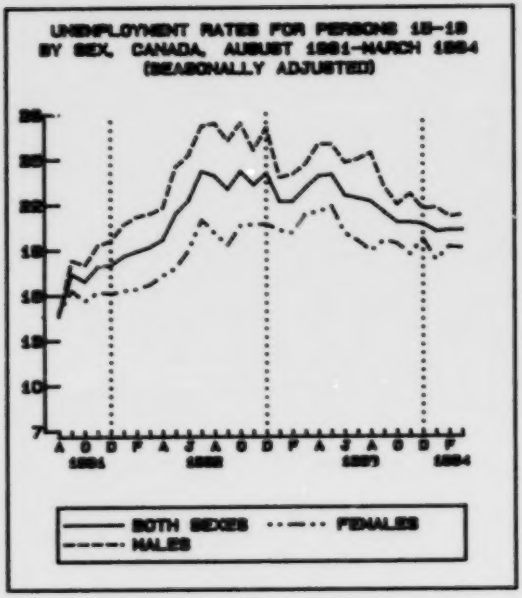
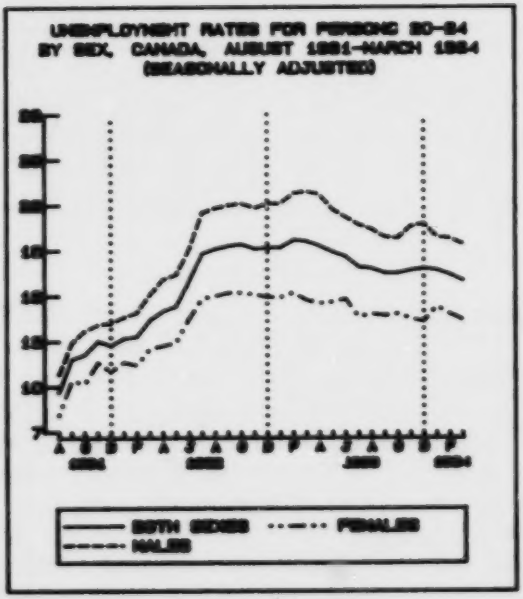


Chart 10



In summary, there has been a long-term upward trend in both participation by young people in-school and in full-time work (the latter especially for women). The effect of these participation changes has been magnified by demographic changes. The actual number of young people grew rapidly with the baby boom and this, together with higher average participation, meant that the economy had to, and by and large did, produce very large numbers of new jobs for young people. The education system had to expand its capacity at an even faster rate.

The underlying scene is changing. The population aged 15 to 19 reached a peak several years ago and is now falling. Without this decline, the labour market situation in the recession would have undoubtedly been worse. The population in the 20 to 24 age group is now about at its peak and is starting to decline in size.

Future Prospects

Future prospects of youth will be greatly affected by demographic and economic changes.

The total youth population is projected to decline from 4.7 million in 1981 to 3.8 million in 1991. If labour force participation rates hold, the youth labour force would decline by some 371,000 over the period to 1991. Most of the decline would occur among those aged 20 to 24. It is this older age group that is the source population for much post-secondary education enrolment and if education participation rates do not change, a fall in college and university enrolment can be expected. Under these assumptions of no basic changes in participation rates, the number of school leavers available for the labour market will decline markedly from 535,000 in 1983 to 447,000 in 1990, a drop of 16%.

The difficulty with these projections is that participation rates do **not** stay the same. They are strongly related to underlying social and economic changes. No one predicted the fall in youth labour force participation rates and the leap in post-secondary enrolment that came with the recession. It can be argued that, over the long run, technological changes will have the effect of greatly increasing participation in education and greatly decreasing participation in the labour market. But there is no consensus on these matters. The risk, however, is very real that, for the rest of the decade at least, there will continue to be a serious lack of meaningful activity for young people. Great stress should be

placed on flexible training and skill development to prepare young people for an uncertain labour market.

There is, however, more certainty about the labour market situation over the next few years. This is that unemployment rates will remain **high** for some time. As the economy recovers, many young people who left the labour market will return, slowing further any reduction in unemployment rates. Projections used by the Department of Finance suggest that it is unlikely that the youth unemployment rate, at 19.9% in 1983, will be below the 13.5% to 15.5% range by 1988. The outlook beyond that is quite uncertain.

However, comparisons should be made with great caution. The labour market situation is quite different in these different countries, as are patterns of labour force participation, school attendance, and social security. In this context, the labour force participation is high in Canada compared to most European countries, as is enrolment in schools. Until the present recession, Canada had the highest employment growth among OECD countries.

More international comparisons are found in the companion document.

Figure 3
International Comparisons

The problems of youth unemployment are worldwide and by no means unique to Canada. The OECD has made the following forecasts of youth unemployment rates for 1984. Canada is in the middle of the list.

Japan	6.0%
Germany (FRG)	13.3%
United States	14.5%
Canada	18.5%
United Kingdom	22.8%
France	24.0%
Italy	35.0%

Conclusion

The data in this chapter are taken from the companion document, ***A New Statistical Perspective on Youth in Canada***. This docu-

ment contains much more information and interpretative material, as well as references to the sources of the data.

The general picture that emerges is of a youth population where many in all groups among youth do not make a smooth transition from school to work. Those with a full-time attachment to school or work tend to participate more in other social and cultural activities. The economy has been very successful in creating many new jobs — until 1982, Canada had the highest employment growth of any western industrialized country (well in excess of 2% per year). But it has never quite kept up with the growing numbers of people that have wanted work. In an average week in 1983, there were over 800,000 young people who had no full-time attachment to school or work and who wanted such an attachment. Less than half of young people find full-time, full-year jobs. For many, the alternative of staying longer at home and/or at school has been a possibility in a time of labour market difficulties. A majority live in families that are above the poverty line.

A youth policy must combat a general sense of uncertainty, a mood of anxiety for some that is undoubtedly related to a complex of negative social trends, including the growing suicide rate. It must be recognized that many young people at all ages and educational levels and of both sexes, face difficulties in the two great transitions of life. It must also be taken into account that youth unemployment has been rising steadily since the mid 1960s, suggesting significant structural changes in the economy. There now exists a minority of young people that was especially hard hit by the recession, a group which faces continuing difficulties in finding employment. The need for immediate job creation measures and longer-term adjustment measures is clear. Youth policy must recognize that, in the absence of remedial action, employment problems will persist for some time. A youth policy must recognize that the solution will not be easy or quick — youth unemployment is a world-wide phenomenon.

Finally, it must also be recognized that the challenge can and must be met. The Canadian economy has been good in the past in creating new jobs. The education system has been able to expand rapidly. Young Canadians are generally healthy and well-educated. The ingredients for success are present. What is needed is collective will and concerted action.

Chapter II

Current Programs 2

Both orders of government have many initiatives directed at youth and many more where youth are important recipients or contributors.

Education Support

In 1983-84, the total expenditures on education have been estimated to be $20.1 billion for the primary and secondary levels, $8.4 billion for community colleges and universities, and an additional $1.8 billion for vocational training. This is a total of $30.3 billion. The federal, provincial and territorial governments share $23.0 billion of these expenditures. It is estimated that both levels of government will spend $24.5 billion on education in 1984-85.

Although educational expenditures are primarily provincial, the Government of Canada contributes directly, and indirectly. It makes a significant contribution to post-secondary education via cash and tax transfers to provinces under the Established Programs Financing Act. For 1983-84, the value of these transfers has been estimated to be $3.9 billion. In addition to cash and tax transfers, there are also support to Official Languages in Education, Canada Student Loans, Centres of Specialization, grants and scholarships and Native post-secondary education, research support to universities, among others. A complete description of federal support programs for education can be found in the Secretary of State Department's 1983 document ***Support to Education by the Government of Canada***. The total federal contribution in 1983-84 was estimated at $7.0 billion.

The Secretary of State, who is responsible for many of the federal programs in support of education, is currently reviewing this support. During the private consultations of the Minister of State (Youth), a number of young people have also aired their views and concerns. They have, for example, raised the issue of allocating such a large portion of the federal education contribution to provinces in the form of unconditional transfers with no requirement that they even be spent on education. Moreover, these mas-

sive expenditures were seen to be spent on a select number of students and to further the advantage of the most privileged young Canadians.

Much less is spent on programs targetted to youth who do not go on to post-secondary education. This sometimes raises questions of balance and equity. Post-secondary students tend to come from higher income families and tend to benefit financially from their greater education.

Youth Opportunity Fund

Apart from education support, the largest category of youth programs are employment programs and services to provide direct support in smoothing the movement from school to work and in creating jobs for young Canadians. The most important of these are administered by Employment and Immigration Canada.

Employment and Immigration Canada administers a billion dollar Youth Oppportunity Fund. In 1983-84, it operated as follows:

	Expenditures	Participants
Employment Services	$ 136,100,000	2,214,800
Training and Skill Development	498,600,000	138,400
Job Creation	478,300,000	169,400
Total	1,113,300,000	2,521,800

Programs under the Youth Opportunity Fund provide:

- special employment counselling and job search services targetted at the specific needs of youth in the labour market;
- youth training in an institutional and industrial setting;
- youth skill development for critical trades;
- assistance to employment disadvantaged individuals in gaining the preparation and skills necessary for participation in the labour market;
- summer and year-round employment;
- assistance for youth to move to another area and find suitable employment.

In 1984-85, the fund has been increased. This has been used to redirect the whole fund in innovative directions consistent with the views expressed during the private consultations. Figure 4 summarizes the addition.

These programs are targetted at both youth already in the labour market and those who are preparing for entry into the working world. Frequently, the services, jobs or skill development provided are combined with financial support which recognizes the needs for individual independence and income.

Other Programs and Services

There are many other government programs and services, not within the Youth Opportunity Fund, which are related to the school-to-work and the dependence-to-independence transitions. Examples include:

- Katimavik, a national youth service, the objectives of which are to serve Canadian communities, to aid in the personal development of its participants, to provide opportunities for a greater understanding of the country;
- a range of programs related to Native young people.

Employment and Immigration Canada's publication ***Federal/Provincial/Territorial Inventory of Programs of Assistance to Youth*** describes the many federal and provincial programs both within and outside the Youth Opportunity Fund.

Programs directed to school and work are only one group of government programs that are of interest to youth. There are programs in other areas aimed specifically at youth. An important example is the Young Offenders Act, new legislation which will be of particular importance in bringing about consistent treatment in this area. Many programs that are not specifically aimed at youth are also of great importance to young people as well. These include programs related to health, culture, fitness, working conditions and a whole range of other social and economic topics.

It is important that the special situation of young people be taken into account in these general programs. For example, during the initial consultations, some questions were raised about whether enough attention was being given to the needs of young

Figure 4
The 1984-85 Addition to the Youth Opportunity Fund

- ***Summer Canada:*** $30 million extra for this program which provides needed employment for young Canadians in the summer.
- ***Environment 2000:*** $15 million extra to this program which employs young people in activities such as conservation, environmental protection and reforestation.
- ***Fisheries Resource Employment Development for Youth:*** A new $15 million program designed to provide career-entry experience for young people while contributing to the conservation and management of Canada's renewable aquatic resources.
- ***Indian Summer Canada:*** A new $8 million program to provide immediate employment opportunities for Indian and Inuit youth in a wide range of activities this summer and beyond.
- ***Corporation 1534/1984:*** $1.9 million in additional funding for youth employment activities in connection with the celebration marking the 450th anniversary of Jacques Cartier's arrival in Canada.
- ***Youth Training Option:*** A new $30 million experimental option will combine classroom training with rigorous on-the-job training. If the experiments are successful, they will be expanded in the future.
- ***Cooperative Education and Literacy:*** $4 million will be used to encourage cooperative educational arrangements at the secondary and post-secondary levels to ease the transition to work by providing on-the-job experience. Experiments will also be funded to use the skills of young people to promote literacy.
- ***Skills Growth Fund:*** $30 million will be added to this program to modernize or expand facilities to provide training in occupations of national importance.
- ***Young Entrepreneurs:*** A new $10 million program will assist young people in establishing their own businesses.
- ***International Youth Year:*** an additional $12 million to support more proposals related to International Youth Year (1985).
- ***PAIX (85) and Young Worker Exchanges:*** $5.6 million will be used to provide career-related traineeships in foreign countries to young Canadian graduates aged 20 to 25 years. PAIX (85) is designed to provide understanding of developing countries through communication by young people from across Canada of their personal experience from visits to such countries.

artists, writers, and actors in our various cultural programs. Is there an imbalance in favour of older artists who have already established their credentials? A more general concern raised was the importance, in general programs, of not applying rigid adult values to young people. Within reason, it is important for young people to find their own way to explore and take risks.

Among the general programs of special importance to young people are those that provide support in cases when there is a temporary, or more permanent, failure of one or both of the transitions. Unemployment Insurance and social assistance are the key instruments here. Youth involvement with temporary income maintenance under Unemployment Insurance has been significant. Figure 5 shows that about 30% of UI benefits go to youth. Youth, however, make only some 20% of contributions.

Fewer youth are involved in provincial social assistance programs than draw Unemployment Insurance. The issues of widely differing treatment and inadequate support levels under social assistance, however, were raised during the Minister's consultations. Unlike Unemployment Insurance benefits, eligibility for social assistance is based on a 'needs' test which takes into account a person's budgetary requirements, income and resources available. Once 'need' is established, assistance is provided in the form of cash and non-cash benefits. The amount or type and extent of services provided are provincial responsibilities.

It is common practice for provinces to provide less generous assistance to persons who are considered employable as compared to those who are not. Young employable persons are often considered more mobile, adaptable and thus better able to seek employment and secure income. The availability of family or parental income is often considered in determining the amount of assistance provided. A single, employable person in New Brunswick, for example, may receive $103 per month but $437 per month in Alberta. The single non-employable person in New Brunswick may receive $358 per month but $480 per month in Alberta. In Prince Edward Island and the Territories, monthly support levels are identical for single employables and non-employables.

These figures, however, do not provide a true basis for comparison. Though similarities may exist between provincial rates and benefit schedules, many variables influence the actual rate paid to persons in need. Only an in-depth analysis of all rates, structures and criteria can yield an adequate and valid comparison.

Figure 5
Youth and Unemployment Insurance

- Over the period 1972 to 1982 total Unemployment Insurance benefits amounted to $43 billion. Youth (aged 15 to 24) claimed about $13 billion of these benefits over the period.
- On an annual basis, the share of benefits paid to youth remained relatively constant at about 30%, with the bulk of it (about 75%) going to youth aged 20 to 24 years. For 1982, this amounts to roughly $2.5 billion paid to youth with $1.9 billion going to youth aged 20 to 24.
- Over the period 1972 to 1982, total contributions by employees totalled $13 billion. Premium contributions from youth amounted to roughly $3 billion.
- The share of contributions made by youth declined from 24.7% in 1972 to 19.7% in 1982, while that of adults increased accordingly. Of the 19.7% share in 1982, 4.6% was from persons 15 to 19 years of age while 15.1% came from persons 20 to 24 years of age.
- The share of benefit periods established by youth has fallen from 39.8% (863,000) in 1977 to 32.5% (886,400) in 1982. Youth aged 15 to 19 were most affected with their share falling from 15.7% (341,000) in 1977 to 9.3% (253,700) in 1982. The main reason for this decline was UI program changes in 1979 making it more difficult for repeaters and new entrants to obtain benefits.
- The numbers of adults contributing to UI increased by 806,700 while that for youths increased by only 424,700 over the period. Most of the youth increase (357,000) was in the 20 to 24 age group.
- The average number of weeks drawn increased from 19.8 to 23.3 for youth but from 21.0 to 21.7 for adults.
- Average weekly benefit levels for youth and adults more than doubled but the average youth weekly benefit amount continued to lag behind that for adults ($120.43 for youth versus $138.47 for adults in 1982).
- The average amount of benefits drawn per benefit period established increased significantly for both youth ($1,060 to $2,806) and adults ($1,280 to $3,009) over the period.

Conclusion

In summary, governments have many programs directed to youth. Much has been done in assisting youth to make transitions from school to work and from dependence to independence. But as pointed out in the last chapter, serious challenges remain. Not all of these problems could, or should, be addressed by government programs. But it is clear that new directions in government programs are needed. The Youth Opportunity Fund has signalled the beginning of a new thrust in this regard.

The balance among different types of programs needs more examination. What is the right balance of support for youth in post-secondary education versus youth in need of practical on-the-job skills? What is the best balance between general programs and those specifically aimed at youth? How can the special needs of youth be best reflected in general programs? Different federal and provincial programs mark the transition from childhood to adulthood in different ways and at different ages. Is this a problem? Many of these questions are difficult to answer and the answers will change over time depending on broader economic, social and cultural needs.

Next year will provide an excellent opportunity for further review of youth policies and programs. The United Nations has designated 1985 as International Youth Year (IYY). The themes of participation, development and peace have been adopted as a focus for activities of participating countries and organizations. To coordinate Canada's observance of the year, the federal government has established an IYY Secretariat within the Secretary of State Department. The program has been designed:

- to encourage the participation of youth in the social, cultural, political and economic institutions of Canadian society;
- to increase public awareness in Canada of the interests, concerns, aspirations and accomplishments of young people.

It will be most important that new directions in the youth programs and policies of the Government of Canada be in harmony with directions the provinces will take, and with the efforts of business, labour and the various organizations that service youth.

This became clear during the consultations. The next chapter will review views and ideas on current programs and other issues in greater detail.

Chapter III

Views and Ideas on the Situation

3

Consultation Scope and Format

Preliminary and informal consultations were conducted during the period from March 12 to April 13, 1984 in each province and the Northwest Territories. Over 110 organizations participated in the consultations with most being represented by two or three members. A complete list is found in the Annex.

In general, the views expressed reinforced the findings of the statistical analysis of Chapter 3. Young people were particularly concerned about the school end of the school-work transition. Groups who provided service to youth put more attention on the process of transition itself. Labour and management stressed, naturally, the work end of the transition. There was a strong sense among all that the priority problem was a lack of meaningful work, and therefore a lack of purpose to the whole transition process. Various surveys of public attitudes carry similar messages.

What follows is a distillation of views expressed during the discussions. The purpose here is to relate as faithfully as possible the views heard by the Minister, without assessing their merit or commenting on whether they are consistent among themselves. A review of recent attitude survey results completes the chapter.

The Views of Youth

Views expressed by youth focussed on four principal themes.

First, the education system is not meeting the needs of today's youth.

Some youth claim to find the secondary school system boring, out of date and 'homogenizing'. The rotation of classes, change of teachers and large student body contribute to conformity, passivity, anonymity and lowered self-esteem. The school system is oriented toward competition and individual achievement but fails to develop leadership qualities or a community spirit. Those students who are less academically inclined feel that they are labelled as 'losers' and are not given the opportunity to develop other aspects of a mature personality. Those who are achievers

and motivated to continue at the post-secondary level or to enter the labour market have very little guidance from teachers and counsellors.

Some post-secondary students indicated that they were disturbed by what they see as the increasing cost of tuition and the limited access to institutions of their choice. They expressed a frustration at the 'mismanaging' of education funds and recommended targetted funding under the Established Programs Financing arrangements. Students are concerned that a swing to over-specialization could eventually erode the true spirit of education. Although there was a general consensus that skills formation, linked to projected labour market needs, has to be better integrated into the educational system, the students suggest that liberal arts and science education should be emphasized to give a balance to their skills and prepare them to be flexible and adaptable members of the labour force and society. This is especially important in light of their expectation that they may have to change their career many times in their lifetime.

Native students have special cultural and locational barriers to continuing to higher levels of education. Immigrant youth and the children of low income families often feel a responsibility to seek employment and contribute to the family income; this situation is exacerbated if they are failing in the system and repeating years. Specific complaints were heard from some female students about sexism in course content, the streaming of females into liberal arts and limited access to post-secondary education.

Almost all students who expressed views, were in agreement that the skills and information acquired in schools are divorced from the social and cultural setting, that is, there is little sense that a student is part of a community, that the nation needs and values their learning. The students consulted expressed a common fear that they will be without a place in the labour market no matter what their training. They stressed the value of work/study programs at the secondary level, cooperative education at the post-secondary level, and programs such as Katimavik.

Second, youth are looking for an identity as valuable, contributing members of society; they want adults to give them responsibility but make them accountable for their decisions.

The principal means for them to contribute, to pay back society as citizens and taxpayers, is as employed members of the labour force and some stressed that in work alone would they find dignity. All youth consulted insisted that there is dignity in work.

Figure 6
Proposals from Youth

- Set up life/employment training programs at the secondary level for the less-academically inclined youth whereby they can attend school for half-days and work in community services or private sector jobs half-days.
- Establish a Young Canadian Action Congress or National Youth Advisory Council, with representation from regional youth organizations, as a permanent advisory body to government. Develop a North-South Youth Assembly so that Canadian youth could meet regularly with their international counterparts.
- Create more rural-oriented employment opportunities for youth interested in the agricultural sector.
- Give more opportunities to young entrepreneurs.
- Expand internships and on-the-job training programs to help the transition from school to work.
- Amend Summer Canada to allow for more regional and province-wide initiatives.
- Expand work exchanges both domestically and internationally.
- Provide employment and training information in schools and where youth meet. Use youth groups and youth clubs to contact disadvantaged youth and set up projects to assist them.
- Direct more attention to the difficulties experienced by first and second generation immigrant youth, especially the problem of living in two cultures. Encourage research into local and ethnic histories by young people as a means of learning about their history.
- Build into PSE funding a formula that ties funding levels to enrolment and not per capita population; build an increment on that base.
- Consider IYY a decade rather than a year and have different countries host annual international conferences.
- Proclaim a National Youth Week in early June each year.
- Promote peace exchanges with youth in the Communist Bloc countries.
- Establish an international festival of youth arts.
- Establish a program to support youth representative organizations similar to that which exists to support women's organizations.

Those with the most options said that they want to work with adults, as equal partners. They feel that work is important but that not having work should not destroy a person's dignity — and yet it often does. These youth sense that major changes are required if everyone is to be able to make a contribution to society through our traditional concept of work or in some other way.

The less skilled youth also seek dignity in their jobs. Many of them indicated that they are willing to start at the bottom and work their way up the ladder; however, employers do not provide incentives through training or advancement opportunities. The major youth employers tend to pay the minimum wage. Youth also sense that employers have the upper hand under current economic circumstances and, therefore, are not motivated to invest in young, inexperienced workers.

The most disadvantaged youth are trying to find jobs while their basic needs for shelter and food are still unmet. Many live away from home, on welfare and lack knowledge of how to cope with life. A history of crime, drug addiction, alcoholism, teen pregnancies and often mental illness makes employers wary of them. These youth require upgrading, job preparation, a sheltered work experience and continuing moral and financial support when they do find a job. They cannot accomplish all this on their own — few of us could survive in their place.

Many called for prevention strategies, stating that the problems and concerns of youth are intimately linked with the condition of the child in society, especially the 10 to 14 year old group. On these grounds, some felt that youth should be redefined to be aged 10 to 24.

Third, youth want more access to institutions and decision-making processes.

All youth who presented views, regardless of age or educational level, complained of the lack of information on existing programs designed to help them. The disadvantaged youth do not know where to start looking for help. They are easily intimidated by the adults and counsellors who are supposed to assist them; they are semi-literate and often semi-articulate. They have to be searched out and the services must be brought to them.

Those who have an understanding of the system feel badly served by it — whether in the form of red tape, insensitive teachers and employment counsellors, media stereotypes, disinterested unions, or exploitive employers. They criticized the short-term work programs and training courses that governments provide,

the lack of career guidance in-school or out-of-school and the manner in which most adults generally discount their problems. They are prepared to help themselves and take responsibility for their actions but they need a more positive context in which to function if they are to do so. They feel that our society keeps youth in a dependent, 'infant' state in some ways while expecting them to make adult decisions.

Youth expect more preparation for adulthood in school through life skills and social training courses. They are asking for more in-depth training at the secondary level and the opportunity to get out to experience work before they have to make a career choice. The more ambitious and innovative see many opportunities to develop areas of benefit to all members of society. They are prepared to help themselves and the less advantaged if adults will only give them the opportunity.

This points to a need for more information, and improved access to government youth programs and services, including those offered by such federal departments as Employment and Immigration, Secretary of State, Health and Welfare, National Defence, Communications, Agriculture and Environment.

Finally, youth see International Youth Year as an opportunity to develop a positive image and try out innovative approaches to all areas of life.

Many of the more active youth are looking to 1985 with enthusiasm. They hope to use the IYY as a year of activity and experimentation, reflection and reassessment. Most of all, they want to fulfill themselves and prove their worth to the rest of society.

International and domestic exchanges are viewed as an excellent opportunity to gain life and work experience, to broaden their views and make lifelong contacts. The exchanges can be a vehicle for the promotion of participation, world peace and development, major concerns of Canadian youth.

Concern was expressed about the short-term financial support that will be received in 1985; they called for long-term support for youth groups and organizations.

The young people look forward to participation in IYY conferences, rallies and activities. They want activities particularly at the community and regional levels. The approach of the Minister of State (Youth) — IYY for youth, by youth — was strongly supported.

The Views of Youth-Serving Organizations

Two basic needs of youth were identified by these organizations.

First, the lack of homogeneity among youth means that a comprehensive and adaptable response is required.

School leavers in the 15 to 19 year group usually seek jobs for income, independence and self-esteem. Their optimism is high when they set out on their search but many lack skills and work experience. By 19 to 24 years, the same youth have begun to lose their enthusiasm. They recognize that they lack the skills required for meaningful employment, and they are prepared to undertake training or retraining.

All youth could benefit from more training in public and private sector jobs; there is a need to move beyond dependence on short-term, make-work projects. Training is essential to provide skills, combat structural unemployment and alter the attitudes of youth and employers. Programs such as Career-Access provide an opportunity to earn and learn; the internship component of the Summer Career-Access program is particularly useful because it provides for three summers of progressive responsibility and practical experience. Youth-serving experts urged government to use experimentation to improve the educational and training systems and to reflect the different opportunities which exist in various communities across the country.

Disadvantaged youth have unique problems which require long-term solutions if they are to be overcome. These youth cover the 15 to 24 year age range and usually have had unfortunate backgrounds — child abuse, broken homes, family violence, crime, drugs, alcoholism, attempted suicide, pregnancy, prostitution and, always, failure in the school system. They are usually on welfare, transient, semi-literate and lacking in work skills and work ethic. Schools and employers cannot deal with their multiple problems; many require special, in-depth counselling.

The most disadvantaged youth do not fit into existing programs and institutions. To date, the most successful programs include counselling, job preparation, life skills, placement and continuing support while in a job. However, only those who stay with such a program for the full term (often 12 to 15 weeks) have any chance of succeeding. Many drop out because their accommodation and income are precarious and their motivation has been undermined.

It is essential for long-term projects to be developed whereby these youth can receive the financial, psychological and moral support to improve their situation. For these youth, the development of self-respect, confidence and social skills has to take place before or along with training in marketable skills. Not to make such an investment in this segment of the population will cost

Figure 7
Proposals from Youth Serving Organizations

- Develop a White Paper to guide policy development in the coming years.
- Establish a Youth Horizons program to help youth develop their own structures for participation in society.
- Encourage entrepreneurial schemes and financial support through work-study and cooperative education programs.
- Sponsor regional and national workshops or conferences in 1984 and 1985 to encourage the development of new approaches to youth problems.
- Set up a Youth Development Fund with bonds and contributions to provide venture capital, to support research and development, marketing, product development, to stimulate work cooperatives and school-work programs, and to target funds to youth projects such as service to the aged, disabled, daycare, reforestration, tourism, and recreation.
- Lower the definition of youth to eight or 10 years of age to help identify and prevent problems before youth enter into their teens.
- Provide special training and work experience, including basic (0 to 7th grade) education to Native youth.
- Provide funding for an International Indigenous Youth Conference and a Metis Centennial Conference in 1985.
- Set up long-term funding and long-term programs for disadvantaged youth and those who work and learn at a very low level.

society in terms of welfare payments, Unemployment Insurance, health care and incarceration for the life span of this generation (and possibly of the next).

Second, youth need to participate more fully in social institutions; they feel alienated by our consumer society.

Many youth who are otherwise successful, motivated and ambitious are dropping out of the regular system because they feel despondent about the future. They are primarily preoccupied with employment and income, but their own self-development and world crises also worry them. Some surveys indicate that 50% of youth do not talk to adults about their concerns; others talk with peers or not at all. In many schools, peer counselling has proven successful but this program exists in a few schools only.

Parents can no longer alone provide a stable set of values or a meaningful activity framework for their children. In previous generations, youth could turn to large families, neighbours and their community for reassurance and guidance. Youth today, especially in urban settings and the nuclear family, have fewer role models to convey the concept of responsibility, service to the community, and individual worth.

It is important, therefore, for young people to be educated and trained to become future community leaders and decision-makers. The various sectors involved with youth — educators, social workers, employers, service organizations — should make every effort to involve youth in program design and development. All must pull together existing resources for youth and target them more effectively. Youth can be involved or employed in the services provided to other youth. Programs such as Katimavik and exchanges could be expanded to provide more youth with guided developmental experiences. Young entrepreneurs can be encouraged and dropouts given an alternative to education through apprenticeships.

The Labour View

Representatives of labour had two main perspectives.

First, unions are caught in a dilemma: how to assist young workers to enter into the labour market and, at the same time, protect those who have worked all their lives from being displaced by technology.

A classic adult versus youth dilemma is noticeable now in situations where companies hire students and apprentices rather than hiring union members; where plant closures cause layoffs and prevent new hirings; where older workers forced into early retirement have taken up the low-paying, part-time jobs that have traditionally been available to youth.

Labour (like business) feels that the high youth unemployment levels would be overcome if total unemployment levels were reduced. Therefore, they question government's focus on young workers and new entrants when the existing labour force requires protection. An industrial strategy and improved government planning are seen as the means to stimulate the economy; in particular, concentration on infrastructure, heavy industry and housing would result in the creation of many jobs, directly and indirectly.

Figure 8
Labour Proposals

- Promote a 'buy Canadian' policy and protect our markets from excessive foreign competition.
- Establish a skill development or educational leave policy as a means of improving skills and sharing existing work.
- Expand short- and medium-term job creation in public works. Expand Katimavik and NEED-type projects for youth.
- Launch a joint federal-provincial internal recovery program, using deficit financing, to create jobs in transportation and infrastructure.
- Set out an industrial strategy to guide economic development.
- Outline the skill requirements and job potential for the next five to 10 years to guide education and training programs.
- Reduce the work year, promote part-time work and skill development leave, improve pensions and early retirement schemes as ways to provide more employment.
- Assist work cooperatives.

Labour also wonders if the problem is one of youth finding jobs or one of being better prepared to enter the workforce. Various means exist to forecast skill requirements, assist in job search or train for new skills, but are unknown to youth. There is a need for a massive awareness program or campaign, especially in those areas such as Alberta where unemployment, at the levels presently being experienced, was virtually unknown until recent years.

Second, Canadians have to redefine work and what constitutes a contribution to society and our means of redistributing wealth.

The taxation system should be used more creatively (through limits on profits, not higher personal income tax) to encourage early retirement, part-time work, job-sharing and educational leave without penalizing the participants or jeopardizing their standard of living upon retirement. Pension plans must be improved and planned on a national basis so that older workers see that they are treated fairly when they are displaced by technology.

Older workers are prepared to make sacrifices so that jobs are created for the young; however, government must ensure that industry does not simply take advantage of their sacrifices to cut back on wage bills. The same attitude applies to job creation and training programs supported by wage subsidies; unions want to be included in the planning and take an active role in ensuring that young people do, in fact, increase their skills in the workplace.

Labour representatives are concerned that the rising costs of education will adversely affect children of lower income families and those whose parents have lost their jobs in the recent recession. More support to cooperative education and wage subsidies, rather than student loans, will assist students to continue their education without incurring a heavy debt. Entrepreneurship programs and work cooperatives might provide employment opportunities to a certain number of youth; apprenticeship and on-the-job training programs can help others.

The final caution of labour is that little can be achieved without an overall economic strategy that includes youth education, training and employment. Consultations with the Minister of State (Youth) are a strong indication of government's commitment to bringing the social partners together. However, without a continuing process, a mechanism to promote collaboration, there is little hope.

The Business View

Representatives of the business community zeroed in on a problem and a challenge.

The Problem: present economic conditions work against the hiring of young people; their lack of skills or preparation for the labour market exacerbate the situation.

Our current levels of productivity are not as high as they should be. This is in part because of high wages and attitudes of certain workers. We are not as competitive in world markets as we might be and this contributes further to our economic difficulties. In order to improve productivity levels and to survive in the world market, industries are adapting technology which tends to displace workers. Most businesses and union contracts give priority in rehiring to layoffs; therefore, youth are doubly disadvantaged in this shrinking labour force.

In order to compete with adult workers under these circumstances, youth require better training and preparation before they enter the labour market. Schools should provide much more information on skill requirements and career options.

Initiatives such as the Junior Achievement Program should be incorporated in the school curriculum in order to familiarize students with opportunities in the private sector. More support to work-study programs and cooperative education programs will assist students in the transition to the labour force.

Government should improve the dissemination of information on careers and occupational projections to students, as well as its counselling of youth in general. Business also requires more information on government programs which facilitate the hiring and training of young people. Government could promote a feedback system between employers' councils and schools to identify skill requirements and assist in manpower planning.

Youth employment is directly linked to the country's larger economic problems. Business people are adamant in their belief that the employment situation of youth will not improve until the overall economy picks up. Business can provide jobs if the climate is created to allow businesses to develop and prosper. They said government regulation may interfere with employment creation through overtime restrictions, statutory holidays, payroll taxes and labour codes. The private sector would like to see less government intervention or at least more flexibility to accommodate cer-

tain sectors or regions, such as tourism, small business and the North.

The Challenge: high technology and increasing international competition make it essential to be self-reliant and economically creative.

Business is open to change in the labour market and conditions of work; however, they caution against government imposing broad measures that will escalate our labour costs and further

Figure 9
Business Proposals

- Set up a government directory of imported products to encourage Canadian production.
- Establish a network for returning international exchange participants to pool their knowledge and access resources that will support their entrepreneurial activities.
- Encourage participation in the Junior Achievement Program at the secondary school level. Also, introduce a financial and business component into the regular curriculum.
- Expand the existing exchange programs rather than set up a new bureaucracy at the federal level.
- Promote Career-Access internships in Boards of Trade and other umbrella organizations so that youth can learn about business.
- Expand the work and training programs for recipients of unemployment insurance and social assistance.
- Put more effort into apprenticeship and modest skill training in industry to bridge the gap between low education and new skill areas.
- Re-evaluate all government job creation and training programs, including the now defunct CEIC Job Exploration Program which combined work experience and educational counselling for potential dropouts.
- Provide cut-rate transportation and accommodation costs for youth participants in IYY.

erode our competitiveness. Employers generally see benefit in work sharing arrangements. Early retirement is widely offered at 55 years of age but is not being taken up because people fear that inflation will erode their pensions. Job-sharing is not appealing to those workers in seasonal employment sectors such as forestry.

In the approach to redistribution of working time, the emphasis should be on increased time spent in education and training. Government could use tax incentives to keep people in school or at home longer. Ultimately, however, only an upswing in the economy, not redistribution of work will solve the employment problem. Young people should also be encouraged to develop real work experience whether in Canada or abroad. To this end, programs such as Career-Access and international work exchanges are very successful and important. Those programs, along with support to young entrepreneurs in small- and medium-sized businesses will benefit our competitive position and the whole economy. Business people are prepared to coach young people and advise on new product lines or services.

Other Recent Proposals

Apart from the consultative process, many individuals and organizations have come forward with proposals to improve the social and economic situation of youth in our society. Several educational institutions, municipalities and national organizations (both private sector and non-profit) have established task forces or committees to develop more effective measures to serve or accommodate youth in their normal activities. Finally, a number of proposals were brought forward during a recent policy seminar on youth.

In general, the proposals deal with the employment problems of youth. There have been suggestions to improve the transition from school to work through expansion of cooperative education, workplace orientation, training/employment in the private sector through wage subsidies, and the establishment or expansion of special trades training and apprenticeship courses/colleges. In order to help youth create more employment opportunities, a number of people have suggested financial support to young businessmen, expansion of the Junior Achievement Program in high schools, and the promotion of young worker cooperatives or profit-sharing enterprises. There are also many ideas for employment in environment and community service projects, through

development projects in the Third World and even through lotteries and sports pool sales positions. Incentives to business, such as wage subsidies and employment tax credits, have been proposed as well.

Another category of proposals deals with adjustments to the labour market and traditional patterns of work. Early retirement, reduced hours of work and increased holiday time have been proposed as measures that could be introduced relatively quickly, on a voluntary basis, to redistribute existing work and, hopefully, to benefit youth. The reduction of the minimum wage for youth is also suggested as a means to make them more competitive in the labour market.

A large number of proposals have dealt with communications and counselling. The dissemination of information about existing programs for the employment and training of youth is a necessity in the view of many people. Specialized information campaigns could be directed at youth, counselling and career planning could be expanded in the high schools and access to jobs would be encouraged through toll free lines, special 'help wanted' columns, job preparedness clinics and popularized publications on those disciplines that will provide jobs in the future.

To a lesser extent, there have been proposals for improving the self-image and reducing media stereotyping of youth. It is suggested that by raising the optimism of youth, a new 'spirit' or sense of worth will help youth generate more ideas to improve their status and participation in society.

Attitude Survey Results

The results of a number of recent attitude surveys and opinion polls also offer interesting insights on the youth situation in other contexts and points in time. As such, they serve either to reinforce or complement the views expressed during consultations to date.

As peoples go, Canadians as a whole are often pessimistic and ambivalent. In one Canadian poll conducted on a quarterly basis last winter, Canadians expressed worries and overall pessimism about the future. Unemployment was the highest ranked problem but there was no clear message about whether remedial measures should be youth or adult targetted.[1] This pessimism was echoed in a more recent 10-country survey. In this poll, Canadians were among the most negative about their country's future. They also expressed more willingness to make adjustments to work and

standard of living related issues than respondents from other countries. Ironically, respondents from most other countries in the survey felt that Canada's ranking in world importance would increase significantly over the next thirty years.[2]

Focussing more sharply on youth, a qualitative survey which yielded some very revealing views of young people was taken during the recent recession in the fall of 1982. Key messages emerging from this study can be summarized as follows:

- youth felt that society's institutions are not adapted to their needs as participants and users of government services;
- the outlook for youth was bleak: near-term — unemployment; medium-term — not being able to purchase a home or enjoy the standard of living of their parents; longer-term — potential collapse of fundamental social programs like pensions and medicare;
- youth were feeling the job/income squeeze. Even part-time jobs they used to be able to get were now being taken by older workers who were being laid off from their regular jobs. Many were largely dependent on their parents for income. Many were concerned about being pushed in the direction of border-line illegal activities to survive the recession;
- youth were frustrated with education. In addition to concerns about the system not preparing one adequately for a career, many worried about the cost of staying on or returning (including the financial burden on parents) as well as the nagging doubts about no job or the wrong focus being the end result. Uncertainty for some was leading to a postponement of any decision on an education program;
- Values and goals were mixed. Traditional goal orientation involved marriage, family, home and secure job as aims in life. There was general interest in sports and recreation. Self-assessment indicated youth were more permissive, open-minded and sexually liberated but less religious than their parents. Some were concerned about the perception that youth were not willing to work as hard or stick to a job or start at the bottom, placed a higher priority on leisure and did not embrace the adage that hard work paid off while others actually held these views;

- though serious, the situation had not resulted in the consideration of more radical measures on the part of youth.[3]

A survey undertaken in April and May 1983 by the same consulting firm found that unemployment remained the most important issue. Having a job, being successful and having a stable and rewarding family life remained the most important aspirations. Those employed were generally satisfied with their work and those unemployed felt they were flexible but a poor job market was the main reason they were not employed. Over half were optimistic about Canada's economic future — the balance was neutral or negative. Non-students were split evenly on whether they would or would not return to school. Of those who had returned to school, less than four in 10 said they would quit for a desired job but more than seven in 10 said they would stay on rather than take a job they did not want. Three in five said they would initially have to settle for a less desirable job but would eventually get what they wanted.

In the area of values and goals, youth had highest respect for police and lowest respect for unions and governments. Personal achievement and respect for the law were the highest value priorities. Views on social roles were generally liberal rather than traditional but considerable ambivalence was expressed regarding social trends such as affirmative action, divorce and abortion on demand. Most believed in gradualism rather than radicalism as a means to effect change.[4]

Another values study undertaken in May and June 1982 found youth and adult values to be quite similar: this included viewpoints in the areas of trust, control over one's life, happiness, life satisfaction, pride in one's ethnic background and tolerance for others. Youth were found to be more optimistic about the future than adults. The level of pride in one's work was not surprisingly higher for adults than youth. Equally predictable was the divergence of views on interpersonal and family roles in areas such as marriage and sex but both groups placed equal importance on respect for their parents. Both groups endorsed (but adults more strongly) added emphasis on development of the individual, family life, respect for authority and a natural lifestyle and less on money and material possessions as possible future directions for Canada. Both young and old alike chose individual freedom as being more important than social equality. Youth are also more concerned with the future of this planet.[5]

If a comparison is made between the Canadian and international contexts vis-à-vis the attitudes of young people, there is a high correlation between recent Canadian surveys, current views and views in other countries. One study which reviewed various countries' surveys up to 1983 found that:

- all youth groups were worried about poor employment prospects;
- high youth turnover in the labour market appeared to be based on factors other than 'refusal to work' as a value held by youth;
- most put a high value on work as a fundamental value in life and wished that it be more meaningful and intrinsically rewarding;
- all young people appeared to agree that schools remain divorced from social or working life and do not adequately prepare them for either;
- nothwithstanding efforts to counteract social inequalities and gender discrimination in schools, boys from less priviledged social backgrounds and girls often had their spirits dampened and tended to have reduced achievement levels;
- the element of school life that most determines whether one stays or leaves is the personal and emotional relationship with the teacher (the non-academically minded students being most potentially vulnerable to perceived indifference in this regard);
- fundamental social and cultural values between young people and their adult communities were shared;
- 1960s type radical approaches to society were not evident now but distancing from social and political institutions was.[6]

In summary, the views expressed in the consultations and the views as discovered in attitude surveys all suggest that new approaches are needed to school and work and to the transition between the two. There was no doubt that there would be wide consensus that society should place a much higher priority on providing opportunities for meaningful work for young people and on providing flexible, relevant education and training. It is also interesting that there was little demand for major new government spending. Most were either silent on this or felt that large-scale new funding was not needed.

Chapter IV

Experiences of other Countries

4

Major challenges for Canada relate to the process of the transition from school to work for young people, to the provision of flexible and relevant education for our young people, and to finding enough work. To a certain extent, these challenges can be addressed simultaneously, through programs that mix periods of school with periods of work in different ways. Many industrialized countries face similar challenges and many have taken action in this area. This section of the report therefore selectively reviews several innovative approaches to education and work in other countries and discusses where appropriate the relevance of these experiences for the Canadian situation. Its purpose is to stimulate thought and discussion rather than be a complete description.

The European Transition from School to Work: A General Comparison

One of the most critical factors in the labour force experience of young persons is the smoothness of the process of transition from school to permanent employment. Many young people in Canada have great difficulty in making this transition as manifested in problems finding jobs, frequent job changes or high turnover rates. High levels of youth unemployment have compounded the situation.

In Canada, formal education, training and work experience have tended to be isolated activities. The Canadian system has been characterized by a sharp break between school and work life. Young people attending school receive little or no practical employment experience and relatively little relevant vocational training to prepare them for their working lives.

There are many important differences among European countries in the approach to smooth the transition from school to work. In most countries, vocational preparation occurs after the minimum school leaving age. However, large proportions of young people continue in education or training after completing compul-

sory school. Compulsory school in Europe is usually shorter than in North America. In Germany, for example, compulsory schooling ends after the eighth or ninth year. As a result, large numbers of young people enter apprenticeship programs at 14 to 15 years of age while continuing vocational preparation in schools. In Germany, Austria and Switzerland, most vocational training is provided through apprenticeships combined with some compulsory theoretical instruction in vocational institutions, while in such countries as Sweden and Belgium, vocational training takes place primarily in the secondary school system. While certain vocational training systems are complex and involve a number of elements, there are basically three broad approaches to vocational training:

- predominantly school-based: examples are Belgium, Sweden, Canada, and United States;
- mainly enterprised-based: Austria, Germany, and Switzerland;
- both school and enterprise in parallel: examples are Denmark, France and Australia.

Sweden provides a general vocationally-oriented education rather than specific training. This is in contrast to the enterprised-based training of Germany, Austria and Switzerland. However, off-the-job training is compulsory in these latter countries. Recent developments in Europe have been in the direction of making their vocational training systems more flexible, thereby making these broad generalizations less valid. While certain countries have placed more emphasis on vocational training in schools and others on enterprise or firm-based experience, there would appear to be an increasing recognition of the impact of the importance of both in developing the skills of young persons.

There is a growing awareness, generally, of the need to combine both theoretical instruction with practical experience. Germany, with its tradition of enterprise-based apprenticeship training, and Denmark, have experimented with new ways to integrate basic vocational education with apprenticeship training. France has introduced pre-apprenticeship courses in schools. The purpose is to develop broader vocational skills to increase job flexibility and opportunity in the workplace. This would appear to be particularly important in the light of the growing complexity of work processes in industries and technological developments including microelectronics which are likely to change significantly the nature and types of skills required of young people in the 1980s.

Aside from differences in the basic or underlying approach to education and training outlined above, European governments over the past 10 years have introduced various measures or programs to facilitate the transition from school to work including work exploration or work observation schemes (Sweden, Germany, Norway), curriculum development — career education projects (United Kingdom), special projects for dropouts (France, Ireland) and others.[1] These programs are largely intended as longer-run measures to facilitate the transition to working life rather than measures to reduce youth unemployment. Measures which may have contributed significantly to lowering unemployment included efforts by France and the United Kingdom to increase private sector training via subsidies and pressure by Germany and France on employers to expand training places. However, rising levels of unemployment in recent years have been aggravating long-term problems associated with transition to working life. Rising youth labour force levels, as a result of the post-war baby boom entering the labour market, combined with declining employment opportunities have been weakening the competitive position of many young persons in Europe.

Those countries with lowest levels of overall and youth unemployment have benefited from a number of interrelated factors including the positive impact of high quality training on productivity, and competitiveness in international markets.

The German Experience

Germany has a strong tradition of a 'dual system' of training involving both formal institutional learning combined with on-the-job training in firms. There are about 1.7 million young persons in apprenticeship training in Germany. About 60 percent of those who finish compulsory schooling enroll in an apprenticeship program. Training lasts for a period of three years and is combined with an eight to 12 hour period of theoretical instruction each week in classroom studies. An apprentice receives an allowance from the employer which is set by collective agreement. Apprenticeship wages tend to be quite low, although it does vary among occupational groups. The dropout rate from the system is very low, about 5% annually. Training is financed by governments (federal, state and municipal) and individual firms.

The dual system also has an institutional mechanism to provide financial assistance for disadvantaged youth. Subsidies are given

to firms for up to 60% of negotiated wages for a maximum of one year to employ chronically unemployed. Subsidies can range up to 80% for the long-term unemployed young person (six months or longer) over a two-year period. Training, however, is the main vehicle to help disadvantaged young men and women, disabled youth and others.

The training system in Germany has also been used to reduce unemployment among young persons. Its social partners have traditionally acted in the framework of collective bargaining mechanisms under the government's generally indirect but sometimes forceful supervision. A major role of the public authorities is to encourage this type of collective action against youth unemployment by, for example, paying apprenticeship allowances and granting tax rebates to firms which provide training.

In 1976, the German government introduced the Training Places Promotion Act to encourage employers to increase their intake of young persons. This has had the effect of increasing the number of young persons in training, thus tending to lower unemployment levels. A series of favourable trends helped Germany keep unemployment rates to low levels in the 1970s.[2] Currently, there are large numbers of youth entering the labour market in the context of slower economic growth, which will increase the challenges to the dual system. Also, the OECD has noted that there are emerging new technological developments including microelectronics which are being felt in certain industries and jobs in administration, the offices and certain manufacturing sectors, and which will test the adaptability or flexibility of the system. Since new skills will also be created, Germany is making efforts to enhance the flexibility of the dual system which currently appears to be well suited to industrial change. Overall, it would thus appear that the dual system has served Germany well in preparing young people for changing conditions in the labour market.

The Dual System in Austria

Like Germany, Austria has a well developed apprenticeship system. In 1981, Austria's youth unemployment rate was about 1% with an employment base of two and one-half million workers. After compulsory completion of school (ninth year), the majority of young persons in Austria enter an apprenticeship program. About 50% of all youth aged 15 to 18 receive their initial vocational training on-the-job. There are about 200,000 young Austri-

ans in apprenticeship training of which 140,000 are young men and 60,000 young women. In addition to formal on-the-job training, young persons spend a certain percentage of the time in theoretical instruction in vocational institutions, the Berufsschulen,[3] and in more recent years special training shops frequently set up collectively by employers.

In addition to the dual system of apprenticeship training, there are other programs aimed at preparing youth for the working life, including less intensive regulated training programs in certain semi-skilled occupations (clerks, planning assistants, dispatchers, and so forth). There are also short-period on-the-job training programs for those finishing the compulsory ninth year of education and entering a firm outside the apprenticeship system. The skill level involved is quite low.

The dual training system in Austria for apprentices is almost certainly responsible for the extremely low rate of youth unemployment as a result of early involvement of youth in the employment system which makes the transition to working life easier. Also, the remuneration paid to apprentices is low compared with a full worker's salary and this is an encouragement to firms to hire apprentices. In general, Austrian labour market strategies aimed at integrating youth into the working world include the following essential elements:

- training grants to firms for apprentices;
- cost subsidy grants to companies and apprentice training institutions;
- career orientation measures, namely general career orientation not otherwise geared to any particular trade;
- special programs to encourage the creation of additional apprenticeship positions, including the promotion of a higher percentage of female participants;
- additional measures to prevent youth unemployment, e.g., new supervisory and training methods to enable socially maladjusted youths to find work;
- participation in the OECD's Local Initiatives for Employment Creation Program.[4]

The Japanese Education System

High quality and participation are the hallmarks of Japan's education system today. Fully 90% of Japan's students graduate from

secondary school and almost 40% of them go on to post-secondary studies. (In Canada, school retention rates tend to be slightly lower than those of Japan at the secondary level but slightly higher at the post-secondary level.) In terms of quality, Japanese students outrank all others in international science and mathematics tests. Their achievements show that they go to school longer and work harder than students of other countries.

The nation's appetite for learning is fuelled by an efficient education system which provides high levels of opportunity for its ambitious young people. It may surprise some to note the significance of privatization in this system — three quarters of the post-secondary institutions in Japan are private.

There are also thousands of private preparatory schools for primary and junior high school children. The demand is very great for admission into the right pre-kindergarten which is required to assure admission to the right kindergarten, which is necessary to assure admission to the right primary school. The goal of many parents is to secure a spot in a big-name university which will lead to a lifetime position in a top private sector company.

Many families will pay even more for private tutoring in the home. Prime family earners have even been known to separate from their families if transferred to work in another location rather than interrupt their child's private tutoring or classes. There is some evidence to indicate that rising unemployment may have tempered this spirit somewhat.[5] Up to two thirds of the students in junior high schools of the large urban centres are tutored this way.

This system facilitates the 'fast tracking' of the most gifted students quickly through the education system to the mainstream of corporate or government employment. For these individuals, the challenge and potential availability of early and successful careers has paralleled the overall aggressiveness of Japanese industry. Selectivity at hiring time is also a key. An essential part of lifetime employment from the industry perspective is making the right choice. Companies therefore select for employment the top five to 10% of such individuals each April. Once in employment, these individuals, as all others, are given continuous education, training and development — an essential element in a 30- to 40-year career. Generally, these individuals will progress more quickly in the company than other post-secondary graduates, who in turn will progress more quickly than secondary school graduates.

There are some problems. The nature of the system generally has been linked to youth stress and suicide. The extent to which this applies to fast tracking per se remains to be determined.

One nevertheless can conclude that the link between education and work in Japan is tight, competitive and continuous.[6]

The U.S. Youth Entitlement Demonstration

One U.S. experimental initiative viewed in many quarters as particularly successful is the Youth Incentive Entitlement Pilot Project (YIEPP). This demonstration, funded by the Youth Employment and Demonstration Project Act of 1977 offered a minimum wage job, part-time during the school year and full-time during the summer, to 16 to 19 year olds. The individuals involved were from low-income households and had not as yet graduated from high school but were still enrolled and making satisfactory progress. School leavers were prohibited from entering the program because the aim was to increase youth employment while requiring school enrolment.

One study found the program to have succeeded in its primary operational goal of increasing dramatically the joint school/employment experience of the target population by:

- increasing the time spent in school and employed;
- decreasing the unproductive time spent neither enrolled in school nor employed;
- increasing the time not in school and employed (the summer component);
- decreasing the time spent in school and not employed.

It was also observed to have a net job creation rate of 74.27% for public sector employment and 52.9% for private sector employment (for a total of 68.4%). The program's unique targetting resulted in a positive impact on the U.S. youth group most at risk of extended joblessness (i.e., a group which is disproportionately black, school leavers and residents of poverty areas).[7]

Ireland's Community and Youth Enterprise Programme

The Irish Youth Employment Agency, established in March 1982, recently implemented a novel program aimed at attracting

the interest and involvement of youth organizations, voluntary organizations and communities. Aimed at the objectives of creating economically-sustainable employment and raising the general level of youth entrepreneurship, the Community and Youth Enterprise Programme has adopted a unique approach to enterprise development through the provision of:

- advice to groups undertaking community enterprise initiatives;
- planning grants for investigative purposes;
- enterprise workers recruited by local groups and funded for up to a year by the agency;
- direct financial aid to groups to cover start-up and overhead costs for up to a year;
- linkage to grant, aid and development programs in other state and commercial agencies, as well as to other enterprises, banks, unions and other bodies.

Funding for the program is made available from a special youth levy and emphasis is placed on demand creation activities such as the exploration of new markets for goods and services which do not compete with those already employed.[8] What makes the program so interesting for Canadian examination is the linkage between youth entrepreneurship and community development.

The U.K.'s Youth Training Scheme

In the face of a recent massive increase in youth unemployment, the United Kingdom introduced its Youth Training Scheme (YTS) in April 1983. The aim of the program was to make young people more adaptable and productive and in so doing improve their chances of getting jobs. The great majority of places were therefore work-based and employer-sponsored. A second mode of participation was sponsorship by local authorities and voluntary organizations, particularly in areas where there was a shortage of employer-led schemes. YTS offers a 12-month course of planned work experience integrated with off-the-job training and is open to young school leavers including disabled young people up to age 21 and some employed 16 year olds.

This scheme has caught the imagination of the U.K. Its foundation is strong and it has visible support from labour, business, government and parents. The commitment to make a suitable offer of a place, by Christmas, to all minimum-age school leavers without a job was effectively met. By January 1984, 300,000 young people had begun training under the scheme.

Plans have been announced to ensure that its second year will essentially be a period of consolidation with particular attention being given to improving the quality of both on- and off-the-job training. To ensure that YTS caters to the same group of young people, only 17 year old youths will be eligible for support under a new Young Workers Scheme (YWS) in 1984-85. This is seen as an encouragement for employers to bring more of their 16 year old employees within YTS and help more 17 year olds find jobs.

The close linkage of YTS with the new YWS will be important in order to ensure jobs for YTS graduates. Under YWS, introduced in April 1984, youth job creation is being facilitated by subsidies to employers for the first year of employment. This scheme is open to school leavers at 17 years of age who have been out-of-school for a year after leaving at age 16.

The U.K. government sees a continuing need for such co-ordinated provisions to help young people progress from the education system to the work world as smoothly and effectively as possible.[9]

Chapter V

Synthesis and Themes 5

Up to this point, the report has described the situation of youth and the views of young people and the social partners on that situation. It has described existing Canadian programs related to youth and the experience of some other countries. In this chapter, an attempt is made to translate this descriptive material into themes which could be a basis for government action.

The first step is to understand why a special youth policy is needed. The fact that young people are experiencing problems and that these pose a serious challenge for our society is not at question. But it could be argued that, for the most part, these problems and challenges are those that affect all age groups and are simply more pronounced among young people. Thus it could be argued that what is needed are employment policies, educational policies, and other social, cultural and economic policies that place appropriate stress on the needs of young people; a separate 'youth' policy, according to this argument, may be unnecessary.

The first section of this chapter argues, to the contrary, that a separate youth policy is needed.

The second section looks more specifically at unemployment, its causes and the relation between unemployment and youth policy.

The third section attempts to identify the nature and priority of the problems facing youth and the extent of the challenge this provides for society. A distinction is made between those challenges which are subject to a separate 'youth' policy and those where youth should be treated as an important element of broader family, educational, employment and other social and economic policies.

The fourth section identifies the roles and responsibilities of the social partners, and of the youth themselves, in addressing these challenges.

The final section outlines main themes that could be addressed in developing a youth policy.

Youth as a Special Group

When persistent and serious problems exist for a group within our society, governments often organize their programs and policies so

that they are targetted on that group and their problems. The international community may identify an international year for the group. Special task forces and ministries of state may be created.

The 'special group' model has been applied recently to women, to disabled people and to visible minorities. The purpose has been to promote the removal of long-standing inequities and injustices that apply to these groups. Treating youth as a special group is a very different matter and has a different rationale. Questions of equity and fairness do not arise in the same way when one is dealing with a universal, and temporary, condition like being young. Like other minorities, youth are not homogeneous. There is, for example, a world of difference in the situation of 15 year olds living with their parents and in the early years of secondary education and the situation of 24 year olds, many of whom are married with children of their own and many of whom have been in the labour force for a number of years.

Youth are treated as a separate group for other reasons. Chapter 3 described what youth hold in common. This is the fact that two of life's greatest transitions take place in this age group — the transition from school to work and the transition from dependence on parents to independence and often starting a new cycle with children of one's own. A youth policy must be focussed on these two great transitions. A youth policy by governments is needed when risk of failure in these transitions causes problems for large numbers of young people and for society as a whole. This is the present case. The transitions are at risk because of high cyclical unemployment, with recovery promising only a slow reduction in unemployment. The transitions are doubly at risk because of changing values, uncertainties associated with longer-run technological change and its impact on skills and the amount of work available.

The report has shown that the immediate challenge for a youth policy must be the provision of meaningful activity and attachment to the institution of school or work. Nearly half of all out-of-school youth experienced some unemployment during the course of 1982. There is a serious lack of work and other meaningful activity for young people. Of the 86% of out-of-school youth who reported at least some employment in 1982, less than half worked full-time, full-year. In an average week in 1983, over 800,000 young Canadians lacked meaningful activity. The absence of activity and the resulting stress and uncertainty affect most

groups of young people, but it is particularly severe for a large minority, especially among those who have left school without going on to post-secondary education, who suffer prolonged periods of joblessness.

Lack of meaningful activity and attachment to the institutions of school and work causes **short-term** problems related to lack of income, strain on family structures, a sense of despair, crime and other social problems. Over the **medium-term**, lack of meaningful experience will rob young people of the motivation, skills and practical experience needed by the economy as it recovers. Over the **longer-term**, the nature of the problem will change as the number of young people entering the labour force will decline for demographic reasons. But there will be a continuing challenge to ensure that our education, training and labour relations structures meet the needs of life-long learning and ongoing human resource development. Many predict that, because of technological change, the crisis of lack of meaningful activity will deepen over time, as machines replace human labour.

Whether technological change will bring more or less work in the longer-run is a subject for debate. There is general agreement, however, that technological change will result in the need for a labour force that is more highly skilled and more responsive to change. An emphasis on relevant, flexible training and learning must be an integral part of a youth policy.

There is a smaller group within youth that requires special attention. These are the young people, often young people who left secondary school without being provided with the skills needed by employers, who suffer an excessive portion of youth joblessness and who lack basic workplace experience and attitudes. This group has been especially hard hit by the recession and, in the absence of remedial action, there is a danger that these young people could be in marginal work situations for the rest of their lives. Another priority group for social policy must also be young people who are now in secondary school and who are most likely to leave school prematurely.

The Causes of Youth Unemployment

The problem of finding meaningful activity for young people goes beyond the question of unemployment. But youth unemployment is the largest component and it must be the central focus of youth policy at this time.

Economists classify unemployment in a way that is helpful for clarifying policy options. According to economists, people may be unemployed for **frictional, seasonal, cyclical** and **structural** reasons.

There will be some unemployment even when employers need workers and qualified and interested individuals are available for work. It takes time for the worker to find out about vacant jobs and for the employer to pick the best qualified applicants. Unemployment of this type is known as **frictional unemployment**. It is particularly relevant to young people. Many new entrants to the labour market lack job search experience and it takes them longer to find jobs. Also, young people change jobs more than people over 25. This is often desirable. As youth gain experience and skills, it is often important to change jobs to make best use of that experience and skill.

A large number of counselling and information services are available to young people to help reduce frictional unemployment. The various placement services for youth in Canada Employment Centres are the most important examples. It is important to maintain and improve these services. They are an important element in a youth policy. However, this is not a priority area for expansion at present. The present unemployment crisis is not frictional in nature.

Some unemployment is due to seasonal demands for work (as in agriculture or with the Christmas season in retailing) or to seasonal institutional arrangements (work for students in the summer). **Seasonal unemployment** patterns are particularly important for young people and are especially linked to the school vacation in the summer. Again, a variety of manpower programs exists to combat seasonal unemployment. Summer Canada is perhaps the most important example. Seasonal work is a very important and entrenched element in the Canadian labour market. Because of its special importance to youth, a long-run youth policy must give it continuing attention. However, the recent increases in unemployment are not linked to seasonal factors and immediate priority cannot be placed on seasonal unemployment.

Another type of unemployment results from lack of demand for workers as a result of reduced levels of economic activity. This is known as **cyclical unemployment** and it is of prime concern today. Youth were badly hit by the recession. As the economy declines, youth, who have less experience and seniority, are the first to be laid-off. As the economy recovers, it is the laid-off older workers who are rehired first, not young people.

A range of government policies and programs is directed to cyclical unemployment. The most important are general economic and financial policies aimed at the overall health of the economy. Job creation programs like Canada Works or Career-Access are another important means. On a much smaller scale are programs like work sharing, aimed at distributing existing work among more people, or programs to encourage young people to stay out of the labour force (for example by staying longer in school). Youth policy at present must place high priority on counter-cyclical measures. The difficulty, of course, is that many of these measures do not and cannot lie within the mandate of a youth policy. And those that do (such as special job creation programs for youth) may not necessarily be the most important or effective. A priority for youth policy is then to ensure that the voice of youth is heard in policy-making relating to the general operation of the economy and the labour market.

The final cause of unemployment in this categorization relates to a situation where demand for work exists, but where potential workers do not have the necessary skills or are living in another part of the country. This is known as **structural unemployment**. This is a matter of highest priority for youth policy since it is in this period of life that an individual acquires the skills and workplace aspirations and attitudes that shape labour market activity for life. It is also usually easiest for individuals to move at this stage of life. A range of government programs is directed to these issues including those related to education, training and mobility.

Youth policy today must focus on two critical structural problems. One is the problem of generating meaningful activity and workplace experience for that cohort of young people who were hardest hit by the recession, especially high school leavers. These people often lack higher workplace skills and, without any work experience, they are losing what basic skills and positive work attitudes they may have had. It may be very difficult to find meaningful work for them as the economy recovers. That is, **the cyclically unemployed of today are in danger of becoming the structurally unemployed or underemployed of tomorrow.**

The other structural priority is the longer-run challenge of adapting the whole education and training system to the changing needs of a technological society. There is no consensus on the combined impact on unemployment of changing demography (fewer young people in the population) and changing technology (more highly skilled work, at least for some, and faster obsolescence of skills). But there is wide agreement that a major change

is needed in the school/work transition. Initial education must become more generic, that is, more general and easily adapted to subsequent updating. And there must be better provision throughout life for mixing work with periods of learning and skill development.

There are other ways of looking at the causes of unemployment. Some take the view that if wages were to drop, employers would substitute labour for capital and unemployment would fall. If lower wages were applied to young people only, more young people would be hired compared to older people. In this view, minimum wage laws are a cause of unemployment. Others argue that Unemployment Insurance and welfare are a disincentive to work and that they contribute to unemployment. There is, however, little evidence to support such positions and what there is suggests that those factors could account for only a small portion of unemployment. Youth policy must, of course, address question of working conditions for young people and the side effects of support programs like Unemployment Insurance, but these are not priority issues in the present fight against unemployment.

The Nature of the Challenge

For purposes of public policy, main youth problems can be summarized under five headings:

- problems and challenges related to the transition from **school to work;**
- problems and challenges related to the transition from **dependence to independence**, including problems and challenges related to starting a new cycle by starting to raise children of one's own;
- problems and challenges for youth arising out of the operation of **the education and training systems;**
- problems and challenges for youth arising from **the workings of the labour market;**
- problems and challenges related to the transition to full **adult participation in broader social and cultural life** of the society.

The main challenges for public policy relating to the **transition from school to work** include:

- long spells of joblessness for a large minority of young people, especially those who have left school before the post-secondary level;
- lack of skills and workplace motivation, again mainly for the same group;
- shorter periods of unemployment and instability for many young people in the transitional period;
- the lack of effective social structures to support many young people in making the transition from school to work.

The main challenges for public policy relating to the **transition from dependence to independence** include:

- the existence of an important minority of youth that do not receive support from parents, schools or the labour market;
- the distance that many youth feel from many of the institutions of society, including governments, schools, business, and labour. This reduces the ability of these institutions to assist in the transition to independence;
- the existence of a variety of apparently inconsistent ways of marking the transition to adulthood. Different ages of independence are used for different purposes. Some programs are subject to family or individual income tests, others are not;
- the existence of a separate set of challenges and opportunities related to those who are renewing the family cycle and are starting to raise children of their own. These include challenges related to income, child care arrangements and flexible working time.

Education policy is not strictly a 'youth' policy. It applies to younger children as well and, increasingly, with the spread of continuing education, to adults. But it is, of course, of great importance to youth. Key youth challenges for **public education policy** include:

- provision of relevant, generic skills to young people of the sort that can be updated throughout life to meet changing occupational requirements;

- the desirability of keeping more young people at school as a meaningful alternative to searching for non-existent jobs. Staying at school longer will prepare greater numbers of young people for a subsequent re-entry to the labour force as the economy recovers;
- provision to young people of basic literacy and basic mathematical skills, life-skills and values needed to operate in society.

Employment and training policy is similarly not restricted to youth, but has a marked and direct impact on youth. The key challenges are:

- provision of more jobs for youth through voluntary arrangements whereby existing jobs can be shared;
- provision of training and work-related experience for young people so that, as the recovery progresses and new demands are generated for skilled workers, young people will be able to fill these demands. Many of the demands will originate in smaller companies;
- meeting the existing needs of business, including the needs of small business, for a skilled labour force and for young workers with appropriate workplace attitudes and orientations;
- the appropriateness of the mix of wages and allowances paid to young workers/trainees during the period of transition from school to work. An examination is needed of the influence of such wages and allowances on decisions to hire and train young people and their impact on the wage structure for experienced workers.

The main challenges for public policy related to the transition to **full adult participation** in the broader **social and cultural life** of the country are:

- ensuring that youth are provided with opportunity and challenge to play an active and innovative role in the social and cultural life and that social and cultural institutions facilitate the transition to full, innovative, adult participation;

- providing means of ensuring that the special needs of youth are reflected in social and cultural programs, including those that are not specifically aimed at youth.

In summary, the key priority is to provide opportunities for meaningful activity for all young people. The activity must be meaningful to young people and relevant to the needs of the economy and society. But there is a range of other challenges related to the overall transition to adulthood. In general, a strategy of hope will be possible only if the activities of young people are better meshed into the overall development of our society and economy.

Roles and Responsibilities

The challenges listed in the preceding section are ones that require a response from society. This does not mean that the response must only come from governments, and certainly not only from the Government of Canada. This section outlines the role of labour and industry, of parents, of young people themselves, and of government.

Industry and labour have an important role to play in ensuring a proper transition from school to work. Often, however, the short-term interests of labour and management may seem to be at odds with the short-term needs of youth. The immediate goal of industry is to ensure profits and productivity. There is therefore an incentive for hiring fewer not more people. With the recovery, laid-off employees are recalled first. This will mean fewer openings for young workers entering the labour market for the first time.

But over the longer-run, it is in the interest of both labour and management to ensure that there is an orderly way of introducing young people into the labour market. The health of society depends on this as does the operation of the economy over the longer-term. During the Minister's consultations, the need for a strong role by management and organized labour was recognized and accepted.

Both large business and small business have roles to play in making a smooth, productive transition from school to work. Because of their present economic situation, larger companies may have to concentrate on innovative arrangements for training

and work experience. Smaller employers may have a larger role in terms of the volume of meaningful activity produced.

Social, religious and cultural organizations have a responsibility for facilitating the transition to full adult participation in their institutions and for providing young people with the opportunity and challenge to play a strong, innovative role in social, cultural and spiritual development.

Parents clearly have a major role to play, especially in the transition from dependence to independence. Government income support mechanisms perhaps may not give sufficient attention to the importance of the parental role, especially for older youth. This is an area that warrants closer study.

Prime responsibility rests, of course, with young people themselves. Governments, industry, labour and the other institutions of society must support, not replace, that responsibility. In the absence of paid jobs, young people can, and should, initiate entrepreneurial and cooperative undertakings. They should be encouraged to further their own education and participate in voluntary activities.

Despite recent troubles, it must be remembered that the majority of young people do eventually make a successful transition from school to work and from dependence to independence. Successful transition should be acknowledged and rewarded at the same time as support is provided to those who are less successful. In particular, much more could be done to promote a sense of hope and a sense of belonging to the main structures of society.

Youth need to be encouraged not only to make their own transition well, but also to help other young people along the way and to contribute to wider social, economic and cultural goals. Society has invested heavily in young people through the institutions of family and school. Young people should be aware of the nature of that investment and the opportunities, the challenges and the responsibilities it entails.

Finally, governments have a main role in addressing the problem of youth. This is particularly clear for the provincial governments in the administration of the education and social welfare systems. But the Government of Canada also has a strong role, centering on its training and employment policies and programs, as well as its financial support of welfare, culture, health and education.

There are real limits to government action, however. The immediate problem is lack of jobs. Jobs will be produced most

easily by a growing economy and, while governments wish to encourage economic recovery, they wish also to restrain their own spending. This places definite limits on the way governments can address youth problems. Increasingly, the emphasis must shift towards encouraging initiatives by other social partners and by youth themselves.

Themes

It follows from the arguments presented in this chapter that six basic themes, at least, should be addressed in the process of developing a youth policy for the Government of Canada:

- government programs should emphasize the generation of work, meaningful activity and positive attachments to major social institutions, including school and the workplace, for **all** young people. There should be an immediate emphasis on those most badly hit by the recession, often those who left school at the secondary level without being provided the skills demanded by the labour market;
- government programs directed to young people of all ages and educational levels should emphasize learning and human resource development, with a view to equipping young people with the means of living in a changing society and to meeting the skill needs of the economy;
- the role of government income support and other social programs should be examined to ensure that they are appropriate to the needs of the most disadvantaged and that they operate in a fair and equitable way, taking into account the quite different conditions of those youth who are dependent on parents and those youth who are independent. The special needs of young Canadians who have started raising families of their own must be recognized;
- means must be found to ensure that the voice of youth is given appropriate weight in wider decision-making relating to the economic, social and cultural policies of government;
- the programs and policies of the government should encourage and support active youth programs by the provinces, industry, labour, educators and the voluntary sector;

- government programs should support a sense of excellence and innovation among young people and a sense of contributing to broader social goals and of belonging to and participating in the main institutions of our society.

The next chapter presents an agenda for consultation organized around these six themes.

Chapter VI

Agenda for Consultation and Action 6

Youth unemployment is an immediate crisis. Action is needed now. The Government of Canada has responded by appointing a Minister of State for Youth and by increasing the size of its billion dollar Youth Opportunity Fund. But the challenges facing youth are not new and will not be quickly met. A longer-term approach is also needed.

This chapter outlines an agenda for consultation over the next several months that will deal with the general approach to youth policy and also with plans for practical action. The list of issues and proposals are meant to help organize the consultations. It is not meant to preclude new ideas or proposals.

The list starts off with a general question related to the development of a youth policy. The remaining issues and proposals are organized according to the six themes outlined in the last chapter.

General

1. **The six themes.** During the next round of consultations, it will be important to assess the analysis presented in the last chapter. Do the six themes presented there provide a good basis on which to begin the development of a youth policy for the Government of Canada? Has anything of importance been left out?

Issues and Proposals Related to the Generation of Meaningful Activity and Attachment

2. **General economic policy.** The best form of meaningful activity, for older youth at least, is productive, interesting and economically rewarding work. The amount of such work depends largely on general economic conditions, on technology and on working conditions. General economic, technological and labour policy must, of course, be guided by considerations that are not within the responsibility of youth

ministries. Nevertheless, one of the major tests of our economic and labour policies is the effect they have on jobs for young people. The health of the economy over the long term depends on its young human resources. A youth perspective should therefore be given high weight in the determining of general economic policies. In the next round of consultations it might therefore be appropriate to ask whether the voice of youth is sufficiently heard in public and private decision-making related to the economy and to labour relations. Are new structures of consultation needed? If so, what form should they take?

3. **Sharing existing work.** If existing jobs were shared, this would provide jobs for more people, including young people. During the preliminary consultations, it was apparent that there is, as yet, no consensus on the approach to working life adjustments.

   Some argue that, with new technology, there will be a permanent reduction in the need for labour and hence fewer hours of labour needed. Because of this, existing hours need to be shared among more individuals. Otherwise, there will be continuing high unemployment, and serious problems in the way we distribute our nation's wealth among the citizens. The needed sharing could be by earlier retirement, more time spent at school, more part-time work, shorter standard hours, less overtime and other means.

   Others argue, however, that technological change has, in the past, caused changes in the type of work done, but has caused no permanent reduction in the overall demand for labour. They are not convinced that the impact of current technological change will be radically different. Technology may well cause a demand for more labour. People who hold this view are uneasy about introducing job sharing, since, as the economic recovery progresses, demand for labour may also increase. There is, however, general agreement that job sharing arrangements should be voluntary and should be easily reversible and that such arrangements are of value in time of cyclical unemployment.

   Of course, job sharing cannot be dealt with exclusively under the heading of youth policy. But youth have a strong interest in work sharing. When demand for labour diminishes, it is young people who are squeezed out first. One promising avenue seems to be programs that mix periods of work with

periods of school, like apprenticeships, internships, cooperative education, adult training and retraining, and skill development leave. Another suggestion is staged retirement, where older workers work shorter weeks as they near retirement and young people are brought in to replace the older workers during the transition. For example, a worker might work four days a week at age 55 and three days a week at age 60 and retire completely at 65.

In the next round of consultations, it would be useful to see whether there is agreement that these or other alternatives should be further explored.

4. **Private sector training and experience.** For many reasons, it is attractive to consider new arrangements whereby young people are provided with practical training and work experience in a business. The interest in these arrangements is growing in most countries and they fit well with the themes outlined in the last chapter.

   In a typical scheme, the young person would be taken on by a company as a trainee. The company would provide practical experience and there would also be periods of formal instruction. Apprenticeship is one version of this arrangement, but the model that is attracting most recent attention is directed to young people who have dropped out of school, mainly out of secondary schools, and who have been unsuccessful in finding regular work.

   Typical arrangements include payment of an allowance to the young participant, continued parental support for many participants, payments by governments of a subsidy to the employer to cover training and administration (i.e. finding openings and arranging training) by the private sector. A large part of the addition to the Youth Opportunity Fund will be devoted to experiments and pilots for this type of scheme.

   In the next round of consultations, attention should turn to the continuing role of these arrangements. A large program along these lines has been recently introduced in the United Kingdom. Could it be readily adapted to Canada, where young people tend to stay longer in school? Would many young people and employers find it appealing?

5. **Voluntary service.** Voluntary service can be a meaningful alternative to paid work, where income is not a major consideration. However, there are limits to the scope of full-time

voluntary service. If participants are paid wages, then the voluntary aspect of the service is called into question and the service provided might begin to compete, perhaps unfairly, with existing commercial services. And yet there must be some means of providing income to young people engaged in such a voluntary service. Support from family plus a modest allowance is an answer that is often suggested. It is also suggested that there are many areas where such service would not compete with existing commercial services. Help for the elderly and the sick are examples of areas where there is great potential demand.

In the next round of consultations, it would be useful to hear more views on the possible role of voluntary service. Could arrangements for such service be mounted quickly and then withdrawn in line with fluctuations in the regular market? If operated on a large scale, could it really avoid unfair competition with commercial service companies? Could ways be found to ensure that the payment of allowances would not indirectly depress the wages of regular workers? Would the experience provide young people with the practical skills and workplace experience needed for later integration into the regular labour market?

6. **Job creation and local initiatives.** Governments have traditionally relied on counter-cyclical job creation programs in times of high unemployment. Canada Works is the largest example at present. By providing work with real wages, these programs avoid some of the problems of 'voluntary' service. The programs support valuable community-based initiatives. The need for large-scale job creation programs in an economic downturn is widely understood and, in the present economic situation, their importance is great. As a result, a portion of the expansion of the Youth Opportunity Fund was devoted to Summer Canada, a job creation program of particular importance to young people.

During the private consultations, there were several suggestions that a large increase in such initiatives appears to be the only real answer to youth unemployment. Whether these measures always provide sustained work experience and training, however, was also questioned. It would certainly be important to hear views on this during the coming round.

7. **Community service.** Some people have suggested that the unemployed be taken up in a National Community Service, as an alternative to military service. Again a danger exists of unfair competition with commercial services and the relevance of the skills that would be obtained. On a smaller-scale, there is no doubt at all of the great usefulness and appeal of programs of this sort. There are many successful examples. A question to be raised in the consultations is how far it is reasonable to extend this type of initiative.

8. **Entrepreneurship and collective initiatives.** Young people can and should be encouraged to take initiative in creating their own work and, in the process, create jobs for others. A range of government programs and private initiatives has helped young people set up their own business, or become self-sustaining through self-employment (often by providing cultural and community services) or through communal arrangements with other young people. A theme in the preliminary round of consultations centered on means of providing financial help, information on potential markets and opportunities, and professional advice to young people who wish to set up their own business.

   As a result of this interest, an entrepreneurial initiative was included in the expansion to the Youth Opportunity Fund for 1984-85 on an experimental basis. The question for the next round of consultations is the role of such arrangements in a longer-term youth strategy. How many young people would benefit? How can existing businesses provide the best support for these arrangements?

Issues and Proposals Related to Skills and Human Resource Development

9. **Need for Skills.** During the preliminary consultations most people felt there must be an increasing emphasis on skill development, training and retraining. Technological change will cause increasing changes in the demands for skills. There must be means to update skills throughout a person's life. A youth strategy must therefore emphasize the provision of a range of high level skills for all young workers and potential workers, as well as providing basic workplace experience and

orientation for that group of young people who are having difficulty in making the initial transition from school to work.

Some people, however, suggest a different view of the future. They feel that technological change is creating a demand both for those who are very highly qualified and for those who need only a few basic skills. In the future, they would argue, the labour market will not need the range of middle level skills that now exist. If this were true, it would have a major impact on our approach to a youth policy. It would be important to hear a broader range of views of the impact of technology on youth policy in the next round of consultations.

10. **Mixing work and school.** Item 4 above discussed mixing formal training with work for those whose transition from school to work had not been successful. The purpose was to provide a practical workplace orientation. This item deals with arrangements whose purpose is related to providing higher skills. For students, this includes periods of related work during the school term (cooperative education) and during the summer. For workers, it can involve apprenticeships, internships, training and retraining, including skill development and educational leave. These arrangements for mixing school and work are of broad interest and are certainly not restricted to young people. They are nevertheless at the heart of youth policy since they deal with the critical transition from school to work.

For an area of such potential importance, there is presently relatively little understanding or consensus about priorities and the need for action. One problem is the lack of good data on what is happening now. How much formal and informal training actually takes place in industry? An underlying factor is that responsibilities for action in this area are diffused. The provinces, with responsibility for education, must establish an initial generic education on which life-long learning and retraining can be built. Responsibility for the subsequent stages of training is divided between the two levels of government. Basic responsibilities rest, of course, with employers, workers, and the educational institutions.

In the next round of consultations it would be useful to hear more views on this subject. Are these arrangements for mixing school and work sufficiently used in Canada? Is there a reasonable balance among types of arrangements? Are the

mechanisms in place to ensure that initiatives in these areas are properly coordinated? The recent report of the National Advisory Panel on Skill Development Leave, ***Learning for Life***, suggested that new coordinating bodies were needed.

11. **Improving the relevance of education.** There have been many criticisms of the relevance of education for the workplace and for life generally. The arguments about quality and relevance are directed primarily, of course, to the provincial governments. But the Government of Canada has a large role in post-secondary finance, student aid, training under the National Training Act, and tax policy. The question of relevance of education is sufficiently urgent that a considerable part of the addition to the Youth Opportunity Fund was devoted to the Skills Growth Fund, which is a program to upgrade the training capacity, mainly in the community colleges, in areas where national occupational shortages exist or are anticipated.

    In the next round of consultations it would be useful to focus on a number of basic issues. Is society spending enough on education in total or is the problem more one of improving the relevance and flexibility of existing spending? How can the Government of Canada play its role in training most effectively, given the primary role of the provinces in education?

12. **Exchanges of students or of interns.** Another set of suggestions from the preliminary round of consultations centered on exchanges of young people to different parts of the country, and with developing and developed countries. Exchanges have merit in themselves and will provide participants with valuable experience and skills. As a result, part of the addition to the Youth Opportunity Fund will be used to fund exchanges with both developing and developed countries. A proposal of particular interest is for a large-scale expansion of exchanges of young workers with developed countries in order to promote a better understanding of how business operates in these countries. Many of the participants will eventually find themselves in positions of importance in industry in Canada. If the exchange program is on a sufficiently large scale, this could well eventually have an important impact on the understanding that Canadians have of foreign markets and could well support Canada's efforts in international trade.

During the next round of consultations, it will be important to find out industry's view on the value of such a proposal. Would business be able and willing to find the required internship places for workers from foreign countries in their firms? What help would they need from government?

Issues and Proposals Related to Social Programs and Equity

13. **Safety Nets.** Youth policy must pay most attention to the least advantaged. At present, Canada has a wide range of programs — Unemployment Insurance, social assistance, programs dealing with crime and health problems, programs for Natives, special work related initiatives like Job Corps directed at the least advantaged groups, and special programs in the education system. Coordination among these, where it exists, is at the local level and often not formal.

    A common complaint is that programs are available but many young people do not know how to take advantage of them. It would be useful to hear more views about this in the next round of consultations. Is the system as uncoordinated as it first appears? Is there a need for more mechanisms for coordination and information? Is the level of support adequate for the most disadvantaged young people?

14. **Equity.** A series of questions arose during the preliminary round of consultations around the issues of equity. Perhaps the most immediate of these related to equity across provinces in relation to the criteria used for social assistance.

    Another type of equity concern centered on the approaches being used to mark the transition to adulthood in different youth programs. Different ages of independence are used for different purposes. One approach is used under the Young Offenders Act. Student loans and social assistance both take family income into account. Unemployment Insurance, however, does not. There was, however, little systematic discussion of issues of equity and fairness. If groups have views on these topics it would be useful to discuss them in the next round.

15. **Young parents.** Youth policy must recognize the special needs of young Canadians who are themselves starting to raise fami-

lies of their own. During the preliminary consultations, there was considerable discussion of such topics as flexible working arrangements that would allow both parents to participate in raising children, child care arrangements and early childhood education. In the next round of consultations, it would be desirable to hear views on the priorities in these areas and also which topics are best addressed under the heading of 'youth' policy that is, from a policy directed to the young parent. Some of the topics can also be addressed under the heading of policy focussed on children or on women.

Issues and Proposals Related to Ensuring that the Voice of Youth is heard in Decision-making on Social and Cultural Matters

16. **Participation in social, cultural and intellectual life.** The Government of Canada has many programs that affect, directly and indirectly, the social, cultural and intellectual life of the country. These include the C.B.C., the National Film Board and the various granting councils. From time to time, questions are raised about whether the special situation of young people is fully reflected in our policies in this area. Young people must be encouraged to play an active, innovative role in our cultural and intellectual communities. Do the funding mechanisms sufficiently recognize this need? Is the special situation of young people given adequate weight in decision-making in this area?

Issues and Proposals Related to Appropriate Sharing of Responsibilities

17. **Resources devoted to youth.** A discussion of ways of slicing a pie requires an understanding of how big the pie is. The next round of consultations might determine whether there is a consensus on how much money and other valuable and finite resources society and governments should devote to a youth policy. How urgent are the problems of youth compared with other social and economic problems?

    The approach taken in this report is that it is most important to our social and economic health that major improvements be made in young Canadians' transition from school to

work and from dependence to independence. This may well require a major reallocation of the way resources devoted to youth are allocated or new funding, if necessary.

18. **Roles of social partners.** In the preliminary round of consultations, the point was often made that there was an apparent conflict between the short-term interests of young people and the short-term interests of both labour and management. With recovery, both groups will want to bring back more experienced workers who were laid off in the recession. And industry's first priority must be productivity, to keep the amount of labour at a minimum for any given level of output.

    But it was equally clear during the consultation that business and labour did have a concern for youth employment and felt that they, along with governments, shared responsibility for action. Voluntary job sharing arrangements were suggested as one means, as were new means of introducing young workers and trainees into the work force. In the next round of consultations, it would be desirable to focus specifically on the ways in which management and labour can carry out their responsibilities and on the kind of support that governments can provide to them in so doing.

19. **Information and Knowledge.** Before we can get consensus on the roles and responsibilities for action, it is important to have a good understanding of the present situation. There is still a basic need to analyze the existing information in more depth and to pursue research to provide a better understanding of the broad social situation and context of youth. There are a number of areas where a lack of good statistical understanding makes it particularly difficult to formulate youth policy. One of these areas relates to education and training. There are not enough data available on such crucial matters as the relevance of education to the labour market or the amount of training that now goes on in industry. There are also not enough data on the actual hardship that exists among young people and how it is related to unemployment. Other data shortages relate to such areas as the situation of young Native Canadians, the cultural participation and aspirations of young people, youth in industry and young people in the trade union movement. The group of young people who are not in school and are neither employed nor unemployed is not well enough understood either.

We cannot delay action until all the desirable statistics are available, but it would nevertheless be useful to hear any ideas on priority areas where new data related to youth are needed and suggestions for collecting that information.

Issues and Proposals Related to a Sense of Belonging

20. The alienation between young people and the main social institutions relates, in large measure, to the failure of so many of the school-to-work transitions. Young people, like everyone else, need a sense of purpose, to know where they are going. And if the end point of one of life's most important transitions is in doubt because of lack of work, then the credibility of the institutions of society responsible for that transition — schools, businesses, and governments — is also called into question.

    The basic answer is to provide meaningful work activity. But, as this is being done, it would be useful to consider a number of supplementary ways of strengthing the ties between young people and our social and cultural institutions. Business and labour might be more directly involved in the education system. At school, there seems to be a great gap between students and teachers, mainly at the secondary level. Are the provinces doing enough collectively to study this problem?

    At the federal level, although there are many programs related to youth, these are not always visible to young people and the Government of Canada often appears remote. One possibility might be more coordination among programs and, wherever it makes sense, strengthening the direct links between the government and young people. For example, it might be possible to have a federal allowance or voucher with a single public identity (but with different terms and conditions depending on the program) that covered training allowances, aid to post-secondary students, allowances to young people on work experience experiments, etc. Ideas such as these might be explored in the next round of consultations.

21. **Excellence.** A sense of excellence will follow from the experience of excellence. Proposals like the young entrepreneurial plan described above will be important in this area, as are the

student exchanges. The year 1985 is International Youth Year. It provides a good opportunity for young people to challenge each other to play a larger role in the affairs of society. The Government of Canada will be helping young people in planning activities for the year. The general image of youth in the media is negative or incomplete and there may be some merit in exploring what can be done in conjunction with the International Year to challenge this image and to promote hope and initiative among young people. During the coming round of consultations, groups may wish to make suggestions on how IYY can be used to promote a sense of excellence among young people and of contributing to important social and cultural goals.

Annex 7

The following is a list of participants in the private consultations undertaken by the Minister of State (Youth) during March and April 1984.

Province/Territory	Participants
Newfoundland	• Newfoundland and Labrador Youth Advisory Council • Newfoundland and Labrador Federation of Labour • St. John's Board of Trade • Newfoundland and Labrador Youth Serving Agencies • Dr. A.M. Sullivan • Evening Telegram Editorial Board • Daily News Editorial Board • International Youth Year Ad Hoc Committee
Nova Scotia	• Youth Adult Employment Outreach Project — City of Halifax • Watershed Association Development Enterprises (W.A.D.E.) Outreach Project • Halifax Board of Trade Youth Project • Halifax Board of Trade • Halifax Chronicle Herald Editorial Board • Halifax Press Club Members • Halifax Youth Unit, CEIC

Prince Edward Island	• Charlottetown Area Chamber of Commerce • Summerside Boys and Girls Club • Jeunesse Acadienne • Allied Youth • Provincial 4-H Clubs • University of Prince Edward Island Student Union • Holland College Student Union
New Brunswick	• Moncton Times-Moncton Transcript Editorial Board • Moncton Boys and Girls Club • Atlantic Chamber of Commerce • Canadian Manufacturers' Association • New Brunswick Federation of Labour • Activités jeunesses
Quebec	• Conseil du Patronat du Quebec • Chambre de Commerce du Quebec • Centre des dirigeants d'entreprises • Associations des femmes collaboratrices de leurs maris • Regroupement des maisons de jeunes • IMAJ 85 • Regroupement des organismes communautaires de la jeunesse de Montréal • Fédération des travailleurs de Québec
Ontario	• Human Services of Scarborough • Youth Services Network • Ontario Federation of Labour

	• Globe and Mail Editorial Board • Junior Achievement Metro Toronto • Dixon Hall Neighbourhood Centre • St. Stephen's Community House • B'nai B'rith Youth • Catholic Youth Organization • York University Student Federation • Disabled Student Association of York University • Chinese Student Federation of York University • Native Centre • York Women's Centre • Canadian Manufacturers' Association
Manitoba	• Winnipeg Free Press Editorial Board • Youth Employment Services Outreach Project • Winnipeg Chamber of Commerce • International Youth Year Manitoba Steering Committee • Manitoba Federation of Labour • Winnipeg Boys and Girls Clubs • South East Asian Centre
Saskatchewan	• Peer Counselling Project • Rainbow Youth Centre • Regina Community Restoration Project • BOSCO Homes • Ranch Ehrlo Society • Youth Unlimited • Cornwall Street Tutoring Centre • John Howard Society

- Regina Chamber of Commerce
- Saskatchewan Cooperative Youth Program
- Saskatchewan 4-H Council
- Saskatchewan Indian Federated College
- Saskatchewan Indian Community College
- Gabriel Dumont Institute of Native Studies
- Saskatchewan Association of Friendship Centres
- Indian Students Association
- Leader Post Editorial Board
- Last Touch Regional Youth Council
- International Association for Students of Economics and Commerce
- Association Jeunesse Fransaskoise
- Saskatchewan Youth Association
- Canadian Federation of Students — Saskatchewan

Alberta

- McMann Youth Services Association
- Youth Emergency Shelter Society
- Youth Development Centre
- Bissel Centre
- Francophone jeunesse de l'Alberta
- Canadian Federation of Students — Alberta
- Alberta Handicapped Communications Society
- Council of Indian Societies of Edmonton
- Youth for Peace

	• Alberta Federation of Labour — Unemployment Action Centre • Alberta Federation of Labour • Alberta and Northwest Territories Building and Construction Trades Council • Edmonton Journal Editorial Board • Alberta Chamber of Commerce • University of Alberta Students' Association
Northwest Territories	• Northwest Territories Chamber of Commerce • Northwest Territories Chamber of Mines • Association of Municipalities of the Northwest Territories • Katimavik Project • Local Employment Assistance Program Project: Pre-employment/Explorer Training Program
British Columbia	• British Columbia Federation of Labour • Metro Vancouver Youth Job Corps Project • British Columbia Employers' Council • British Columbia Institute of Technology Students' Association • Neighbourhood House • Vancouver Vocational Institute • White Rock Coordination Centre • Canadian Pacific Airlines • Society for Children and Youth • British Columbia Youth Council • Vancouver Sun Editorial Board

Source Notes and Bibliography

8

Chapter V — Views and Ideas on the Situation

1. Decima Research Ltd., ***The Decima Quarterly Report Public Affairs Trends Executive Summary***, Volume IV Number 4, Toronto: Winter 1983, pp. 7 and 10.

2. Duncan, Ann, ***Poll finds Canadians prepared to sacrifice***, The Globe and Mail, Toronto: Tuesday April 3, 1984, pp. 1 and 2

3. Goldfarb Consultants, ***Youth Attitudes A Qualitative Perspective***, A Research Report for the Secretary of State Department, October: 1982, various pages.

4. Goldfarb Consultants, ***Perspectives on Young Canadians***, unpublished report prepared for the Secretary of State Department, Ottawa: 1983, various pages.

5. Gallup, ***The CARA Study of Values in Canada***, Toronto: 1982, various pages.

6. Organisation for Economic Cooperation and Development, ***Education and Work, The Views of the Young***, Centre for Educational Research and Innovation, Paris: 1983, pp. 80-81.

Chapter VI — Experiences of Other Countries

1. In structuring their policies to improve the transition from school to work, particularly in more recent years (the past five to 10 years), European governments have adopted various types of programs as part of a general policy framework for youth aimed at four basic objectives: (i) ensure an adequate supply of trained/skilled workers in a period of slow economic growth (ii) more emphasis on combining theoretical instruction with work experience (iii) broadening the scope of vocational education to create more job opportunities over a wider range of jobs and (iv) provision of greater assistance to disadvantaged young persons in the labour market.

2. Factors include high productivity and low employment growth, decline in participation rates (in contrast to the situation in Canada), increasing enrolments in higher education, extended compulsory education (from nine to 10 years) and an expansion of training places in industry.

3. Berufsschulen is a compulsory vocational school which must be attended by all apprentices as defined in the Vocational Training Act of Austria. The period of compulsory schooling depends on the duration of the apprenticeship in a given occupation. Compulsory subjects at the Berufsschulen include general educationl subjects, business subjects related to a given occupation, and theoretical and practical aspects of that occupation.

4. Most of the discussion preceding this source note in the text was taken from Employment and Immigration Canada, ***A Background Report on Youth Unemployment and the Transition from School to Work: The European Experience and Its Relevance for Canada***, Ottawa: January 1983, various pages. Germany refers to the Federal Republic of Germany.

5. Kato, Hidetoshi, ***Educational Youth Employment in Japan***, Carnegie Council on Policy Studies in Higher Education, New York: 1978, pp. 65 and 66.

6. Unless otherwise noted, elements of the preceding discussion have been taken from:

   Organisation for Economic Co-operation and Development, ***Educational Planning A Reappraisal***. Paris: 1983, pp. 211.

   Redher, Robert R., ***Education and Training: Have the Japanese Beaten Us Again?***, Personnel Journal, Volume 62, No. 1, California: 1983, pp. 43 and 44.

7. Farkas, George, Smith, D. Alton and Stromsdorfer, Ernst W., ***The Youth Entitlement Demonstration: Subsidized Employment with a Schooling Requirement***, The Journal of Human Resources, XVIII, 4, University of Wisconsin: 1983, pp. 556-573.

8. Youth Employment Agency, ***Helping People and Ideas to Work***, Republic of Ireland, Dublin: undated, pp. 1-8.

9. Secretary of State for Employment et al., ***Training for Jobs***, Her Majesty's Stationery Office, London: January 1984, pp. 8-10.

Ministre d'État à la Jeunesse
Céline Hervieux-Payette

Minister of State (Youth)
Céline Hervieux-Payette

Jeunesse/Youth

Cap sur les jeunes

Canada

CAP SUR LES JEUNES

Le ministre d'État à la Jeunesse

Juin 1984

LIBRARY
DEPARTMENT OF THE SECRETARY OF STATE
OCT 25 1984
BIBLIOTHÈQUE
SECRÉTARIAT D'ÉTAT

WH3-434B

Un document d'accompagnement intitulé **«Un nouveau profil statistique des jeunes au Canada»** s'ajoute aux présentes. On peut se procurer les deux documents en s'adressant à la

Division des affaires
publiques
Emploi et Immigration Canada
140, promenade du Portage
Hull (Québec)
K1A 0J9

Direction des communications
Secrétariat d'État
15, rue Eddy
Hull (Québec)
K1A 0M5

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984
N° de cat. LU 2-88/1984
ISBN 0-662-53103-5

Table des matières

Avant-propos et sommaire 1
Avant-propos 1
Sommaire 5

Introduction 13

Chapitre I

Profil des jeunes Canadiens 17
Les deux grandes transitions 17
La famille 19
L'emploi et les études 21
Difficultés matérielles 28
Activité valable et intégration réussie 30
L'activité culturelle 34
Les tendances 36
Les perspectives d'avenir 41
En conclusion 43

Chapitre II

Mesures actuelles 45
L'aide à l'éducation 45
La Caisse Perspectives Jeunesse 46
Les autres programmes et services 48
En conclusion 51

Chapitre III

Points de vue sur la situation 53
Portée et déroulement des consultations 53
Le point de vue des jeunes 53
Le point de vue des organismes s'adressant aux jeunes 58
Le point de vue des syndicats 62
Le point de vue des entreprises 64
Autres propositions récentes 67
Résultats des sondages d'opinion 69

Chapitre IV

Expériences des autres pays **73**
La transition du monde des études au monde du travail en Europe : une comparaison générale 73
L'expérience de l'Allemagne 76
Le système dualiste en Autriche 77
Le système d'éducation japonais 78
Le programme «Youth Entitlement Demonstration» aux États Unis 80
Le programme irlandais «Community and Youth Enterprise» 81
Le programme du Royaume-Uni «Youth Training Scheme» 81

Chapitre V

Synthèse et thèmes **83**
Les jeunes : un groupe spécial 84
Les causes du chômage des jeunes 86
La nature du défi 89
Rôles et responsabilités 92
Les thèmes 94

Chapitre VI

Calendrier de consultations et plan d'action **97**

Chapitre VII

Annexe **111**

Chapitre VIII

Sources bibliographiques **117**

Avant-propos et sommaire

Avant-propos

Quelques mois à peine viennent de s'écouler depuis ma nomination à titre de ministre d'État chargé de la Jeunesse, portefeuille dont j'ai l'honneur d'être la première titulaire. Mais déjà l'on peut dire que des progrès importants ont été réalisés en vue de trouver de nouveaux débouchés pour les jeunes au sein de la société canadienne.

J'ai été nommée à ce poste à une époque de crise pour la jeunesse et les nombreuses rencontres que j'ai eues au cours des quelque six derniers mois avec des centaines de jeunes et d'organismes les représentant n'ont rien fait pour dissiper le sentiment d'urgence que j'ai ressenti. Bien au contraire. J'ai donc commencé par faire une analyse exhaustive de leurs problèmes, de leurs possibilités et de leurs attentes. C'est à cette fin que j'ai entrepris de tenir une série de consultations avec les jeunes eux-mêmes, mais aussi avec nos partenaires sociaux — syndicats, gens d'affaires et universitaires — pour tracer le profil exact de la jeunesse canadienne, apprendre comment elle est perçue et ce que l'on se propose de faire. Ces consultations m'ont conduite dans toutes les provinces et jusque dans le lointain Nord. Ce rapport renferme les résultats de ces consultations.

Je retiens principalement de mes entretiens que les Canadiens **doivent** s'entendre sur la manière d'aborder une foule de questions propres aux jeunes, plus particulièrement le chômage; pourtant, assez peu a été fait en ce sens. Pour faire des jeunes nos partenaires à part entière dans le monde du travail et dans notre vie sociale et culturelle, il faut que le gouvernement fédéral agisse de concert avec tous les ordres de gouvernement, les écoles et les universités, les petites comme les grandes entreprises, les syndicats, bref, tous les Canadiens.

Ce rapport devrait être vu comme un guide pour la recherche de solutions communes et l'élaboration d'une politique globale concernant les jeunes au Canada. Grâce à sa nouvelle approche de la condition des jeunes et du marché du travail, des systèmes d'éducation et de formation, et des enjeux sociaux et culturels, il

offre un point de départ à un débat fructueux sur l'orientation à suivre pour redonner aux jeunes la possibilité d'être membres actifs et à part entière de la société. Je compte pouvoir poursuivre les discussions engagées sur le sujet dans les mois qui viennent.

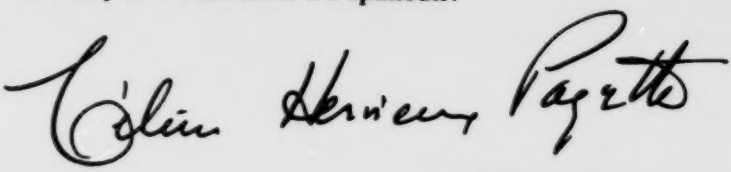
Les jeunes sont l'avenir du Canada : ce sont eux qui prendront demain la relève, créeront la croissance, assureront la productivité et continueront de faire respecter les traditions qui nous ont fait connaître comme l'un des peuples les plus créateurs et les plus compétitifs du monde. La réalité est cependant amère : des centaines de milliers de jeunes sont en panne parce que nous n'avons pu, malgré le dynamisme de nos mesures de création d'emplois pour les jeunes et les adultes, leur offrir un débouché. De cette constatation, maintes fois vérifiée lors de mes consultations personnelles, découle ce que l'on pourrait concevoir comme une «philosophie» de la jeunesse.

Cette ligne de pensée comporte certains éléments fondamentaux. Le premier, c'est **l'engagement**. Il faut reconnaître les problèmes des jeunes et établir un nouveau mode d'association entre tous les partenaires sociaux afin de leur donner la possibilité de participer pleinement à la vie économique, politique, sociale et culturelle du pays, et de leur fournir l'appui dont ils ont besoin.

Plus précisément, cela suppose de notre part un engagement à donner du travail à tous les Canadiens qui veulent travailler. Le travail donne aux Canadiens le moyen de devenir autonomes et de contribuer à l'essor de leur pays. Plus encore, le travail est l'instrument qui leur fournit l'occasion de nouer des amitiés, de s'épanouir, de se sentir utiles, de définir leurs buts et d'évaluer leur potentiel. Aucun gouvernement ne peut prendre d'engagement plus solennel que celui d'assurer le bien-être de ses citoyens grâce au travail.

Le second élément, ce sont les **débouchés**. La société devrait offrir aux jeunes Canadiens un ensemble de débouchés pour faciliter leur passage au monde adulte, et notamment la transition de l'école au travail. Les jeunes Canadiens de toutes les couches de la société devraient pouvoir s'attendre à un accès non limité à toute une gamme de possibilités de formation et d'éducation et à occuper un emploi valable où leurs compétences et leurs aptitudes seront mises à contribution. Il faudrait pouvoir offrir aux jeunes qui ont les qualifications voulues, mais dont l'horizon est bouché, des possibilités de recyclage et une aide financière.

Réussir la pleine intégration des jeunes dans tous les éléments de la vie active au Canada, voilà qui devrait devenir notre défi commun, l'épreuve à surmonter pour donner à chacun sa place au soleil. J'espère que la lecture du document vous amènera à partager mon point de vue : les jeunes sont notre meilleure ressource, ils sont porteurs d'avenir. Je souhaite aussi qu'elle vous incite à réfléchir aux moyens de les aider à s'épanouir.



Céline Hervieux-Payette

Sommaire

Objet du rapport

Le présent rapport a une triple finalité : d'abord faire l'analyse de la situation socio-économique des jeunes du Canada; deuxièmement, présenter les points de vue et les propositions faites à l'occasion de la première phase de consultations personnelles tenues par le ministre d'État à la Jeunesse, et en dernier lieu, offrir un calendrier de consultations et un plan d'action.

Aperçu de la situation des jeunes

Voici les points saillants qui ressortent de l'analyse de la situation des jeunes du Canada.

- Deux des plus grandes transitions au cours d'une vie se produisent habituellement entre 15 et 24 ans; la première du monde des études au monde du travail, et la seconde de la dépendance envers les parents à l'indépendance souvent avec charge de famille.
- Ce passage à l'âge adulte est caractérisé par des difficultés, des défis et des possibilités. Les difficultés et les défis revêtent une importance capitale à une époque où la société tout entière traverse une période de transition fondamentale. C'est le cas aujourd'hui, étant donné que la technologie est en voie de changer la nature même du travail. Les difficultés sont d'autant plus complexes qu'elles ont pour toile de fond un chômage cyclique élevé, caractéristique de notre environnement actuel.
- Pour la plupart des jeunes, la transition de l'état de dépendance à l'état d'indépendance se fait encore dans un milieu familial traditionnel. L'étude a permis de constater qu'un nombre étonnamment élevé et croissant de jeunes dans la vingtaine, des étudiants comme des travailleurs, choisissent de continuer à habiter chez leurs parents.
- Il apparaît clairement qu'il faut trouver des moyens de faciliter la transition du monde des études au monde du travail pour tous les groupes de jeunes. L'impossibilité d'avoir une activité valable a pris des proportions alarmantes. Ainsi, l'on a constaté que, pendant une semaine moyenne en 1983, plus de 800 000 jeunes ayant quitté

l'école n'avaient pas d'activité valable. Plus de 40 % des jeunes de ce groupe (y compris ceux qui avaient cessé leurs études depuis quelques années) étaient chômeurs une partie de l'année et moins de la moitié de ceux qui travaillaient occupaient un emploi à temps plein l'année durant.

- Les jeunes qui n'ont pour perspective qu'une longue période d'inactivité et qui sont livrés à eux-mêmes ont tendance à vivre dans une atmosphère d'incertitude et de stress. Les taux de suicide sont élevés. De nombreuses institutions sociales sont mal perçues. Par ailleurs, la plupart des jeunes Canadiens vivent bien : ils sont en bonne santé et la majorité fait partie de familles dont les revenus sont raisonnables.

- Une minorité d'entre eux, plus faible au Canada que dans bien d'autres pays, éprouvent de réelle difficultés matérielles. Quelque 14 % des jeunes Canadiens appartiennent à des familles qui vivent sous le seuil de la pauvreté. On ne peut faire d'adéquation simple entre la scolarité et le travail des jeunes, d'une part, et leurs revenus, d'autre part, mais les difficultés matérielles ont tendance à être plus graves chez les jeunes chômeurs qui ont quitté la maison familiale et dont la scolarité est faible.

- Même en période de prospérité économique, une minorité importante de jeunes, surtout des décrocheurs du secondaire sans compétences monnnayables, deviennent des chômeurs chroniques. La récession a frappé très durement ce groupe.

- Une masse de données encore inédites est présentée dans le rapport et dans le profil statistique qui l'accompagne. Les statistiques offrent pour la première fois la possibilité de distinguer clairement entre les activités et les caractéristiques des jeunes qui fréquentent l'école d'un côté, et de ceux qui l'ont quittée de l'autre.

Le rôle des gouvernements

Les gouvernements ont mis sur pied de nombreux programmes et services qui visaient la période transitoire entre l'école et le travail ainsi que la création de débouchés valables pour les jeunes. Certains de ces programmes et services sont décrits ci-après, comme

c'est le cas aussi des mesures de sécurité sociale, telles l'assurance-chômage et l'aide sociale, auxquelles la société a recours lorsque des «ratés» viennent perturber la transition du monde des études au monde du travail, de l'état de dépendance à l'état d'indépendance.

Les consultations du Ministre

Au cours de premières consultations personnelles, les participants ont fait connaître au Ministre leurs points de vue sur la situation des jeunes. L'essentiel de leurs préoccupations avait trait aux problèmes de la transition du monde des études à celui du travail à une époque de chômage élevé et de profonde incertitude quant à l'avenir des jeunes sur le marché du travail. Le grand défi semble être celui d'offrir aux jeunes et à la société dans son ensemble, la possibilité d'exercer une activité valable.

Les jeunes ont dit que leurs principaux besoins étaient :

- d'avoir de meilleures possibilités de contribuer à la société et à leur épanouissement personnel au moyen d'un travail valable et satisfaisant;
- d'avoir accès à un système d'éducation mieux adapté à leurs besoins en tant que personnes et que travailleurs;
- d'être reconnus comme des membres part entière de la société, ayant plus de responsabilités, notamment par leurs prises de décisions;
- de pouvoir mieux s'intégrer aux institutions, et aux processus de prise de décision qui les touchent;
- d'avoir la possibilité de créer une image de marque à l'occasion de l'Année internationale de la jeunesse et de mettre à l'essai des idées et des approches novatrices.

Les organismes s'adressant aux jeunes sont d'avis que les besoins de leur clientèle seraient mieux servis au moyen

- d'une approche coordonnée qui permettrait de répondre aux besoins très différents des diverses catégories de jeunes;
- d'une participation plus entière aux institutions et aux activités de la société, de façon à surmonter le sentiment d'aliénation ressenti par les jeunes.

De leur côté, les représentants des syndicats proposaient une grille d'analyse en deux volets :

- les Canadiens ont besoin de redéfinir la notion de travail, celle de contribution à la société, ainsi que les méthodes de redistribution de la richesse;
- le mouvement ouvrier fait face à un dilemme : comment aider les jeunes travailleurs à accéder au marché du travail tout en protégeant les travailleurs les plus anciens dont l'emploi est menacé par l'évolution technologique.

Le milieu des affaires a fait ressortir un problème et un défi :

- l'amélioration de la situation des jeunes est intimement liée à la reprise économique. La conjoncture ne joue pas en leur faveur, et empêche d'embaucher des jeunes qui n'ont ni compétence ni préparation. La société et le patronat n'en ont pas moins une responsabilité envers les jeunes;
- les techniques de pointe et une concurrence internationale croissante font de la souplesse et de la compétitivité des qualités essentielles. Les jeunes doivent avoir la possibilité d'acquérir les compétences requises et de faire les choix professionnels nécessaires pour participer pleinement à la vie économique.

Tous les participants aux premières consultations sont allés plus loin en suggérant tout un éventail d'idées constructives et souvent novatrices. La plupart du temps, ces suggestions avaient trait à l'emploi, à l'éducation et à l'intégration sociale.

Expériences des autres pays

On a également étudié le dossier des mesures prises par d'autres pays pour intégrer les jeunes à la population active. Dans beaucoup de ces pays, les taux de chômage des jeunes sont aussi élevés qu'au Canada, mais ils appliquent des solutions tout à fait différentes des nôtres. On pourrait en conclure qu'une étude plus poussée s'impose pour vérifier si certaines méritent d'être adaptées.

Synthèse et thèmes

L'analyse de la situation des jeunes et la nécessité d'une nouvelle politique à leur égard font ressortir des thèmes fondamentaux qui devraient être incorporés aux grande orientations qu'adoptera en définitive le gouvernement du Canada.

- Les programmes gouvernementaux devraient mettre l'accent sur la création d'activités valables et chercher à favoriser l'intégration aux grandes institutions sociales, y compris l'école et le milieu de travail, pour **tous** les jeunes Canadiens. D'emblée, il y aurait lieu de s'adresser aux jeunes le plus durement éprouvés par la récession, souvent à peine munis d'un diplôme d'études secondaires et n'ayant aucune des compétences recherchées par les employeurs.
- Les programmes gouvernementaux conçus à l'intention des jeunes, de toutes les catégories et de tous les niveaux de scolarité, devraient mettre l'accent sur l'apprentissage et la mise en valeur des ressources humaines de façon à leur donner les moyens de bien vivre dans une société en pleine évolution et de se préparer à occuper une place sur le marché du travail.
- Le rôle des programmes gouvernementaux de soutien du revenu et d'autres programmes à caractère social devrait être examiné pour s'assurer qu'ils répondent exactement aux besoins des plus défavorisés et que leur fonctionnement est juste et équitable, c'est-à-dire qu'ils tiennent compte des situations très diverses des jeunes qui dépendent encore de leurs parents et de ceux qui sont indépendants. Les besoins spéciaux des jeunes parents doivent aussi être pris en compte.
- On doit trouver des moyens pour que les jeunes aient vraiment voix au chapitre lors des prises de décisions importantes en matière de politiques économiques, sociales et culturelles du gouvernement.
- Les programmes et politiques du gouvernement devraient favoriser et appuyer des programmes dynamiques lancés par les provinces, l'industrie, les syndicats, les éducateurs et les organismes bénévoles œuvrant en faveur des jeunes.
- Les programmes gouvernementaux devraient encourager la recherche de l'excellence et de l'innovation chez les jeunes, le sentiment de contribuer à de vastes buts sociaux et culturels ainsi que le sentiment d'appartenance à la société et à ses grandes institutions.

Calendrier de consultations et plan d'action

Une liste des sujets qui pourraient être abordés lors des consultations qui auront lieu au cours des prochains mois a été dressée.

Elle est le résultat de l'analyse faite dans le rapport et des suggestions formulées lors de la première phase des consultations.

Question générale

- Les six thèmes fondamentaux présentés ci-dessus offrent-ils au gouvernement du Canada une base solide pour une politique à long terme à l'intention des jeunes?

Création d'activité valables

- Comment tenir compte des vues des jeunes au moment de l'élaboration des grandes politiques économiques et sociales? De nouvelles structures consultatives s'imposent-elles?
- Quels sont les meilleurs moyens d'aborder la question du partage du travail? Quels en seraient les plus grands bénéfices pour les jeunes? Au nombre des éléments à considérer, la retraite anticipée échelonnée et plus de travail à temps partiel sur une base volontaire.
- Quelle nouvelle formule faudrait-il adopter pour que les jeunes acquièrent une formation pratique et l'expérience du travail dans le secteur privé dont ils ont besoin? Certains exemples sont donnés.
- Peut-on envisager l'élargissement des services bénévoles comme solution de rechange valable au travail rémunéré?
- Qu'en est-il du service communautaire?
- Dans quelle mesure les gouvernements devraient-ils continuer à s'en remettre aux programmes traditionnels de création d'emplois pour lutter contre le chômage cyclique?
- Quel rôle l'établissement d'entreprises par les jeunes et les initiatives collectives devraient-ils jouer dans une stratégie d'action à long terme concernant les jeunes?

Compétences et mise en valeur des ressources humaines

- Comment devrait-on aborder le perfectionnement des compétences, compte tenu des répercussions de la révolution technologique sur les jeunes?
- Est-ce que la gamme des possibilités d'alternance travail-études et les formules retenues conviennent? Faut-il créer des programmes ou instituer des mécanismes de coordination? Des exemples sont donnés.

- La société ne consacre-t-elle pas assez d'argent au secteur de l'éducation ou faut-il plutôt améliorer l'affectation ou l'utilisation des budgets actuels? Est-ce un investissement rentable que de poursuivre ses études plus longtemps?
- Serait-il possible d'élargir les échanges dans le secteur privé, avec d'autres régions du pays ou avec des pays étrangers?

Programmes sociaux et équité

- Les programmes actuels de sécurité du revenu offrent-ils une aide financière suffisante aux jeunes? Faut-il créer des mécanismes plus officiels de coordination entre ces programmes?
- Les enjeux d'équité et de justice des divers programmes peuvent être examinés à la lumière des critères très différents qui ont présidé à leur élaboration.
- Il faut examiner aussi les besoins spéciaux des jeunes parents.

Voix aux jeunes

- Un éventail de programmes à caractère économique, social et culturel ont un intérêt particulier pour les jeunes. Comment pouvons-nous veiller à ce qu'ils soient conçus de façon à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations?

Partage des responsabilités

- Quels sont les problèmes les plus urgents? Quelle somme d'argent la société et les gouvernements devraient-ils consacrer aux jeunes?
- Comment concilier les intérêts à court terme des jeunes avec ceux du milieu des affaires et des syndicats? Comment les syndicats, le patronat et les gouvernements peuvent-ils s'acquitter plus efficacement de leurs responsabilités envers les jeunes?
- Quelles sont les priorités en matière de collecte et d'analyse de nouvelles données sur la situation des jeunes? Comment rassembler de telles données?

Sentiment d'appartenance et recherche de l'excellence

- De quels moyens disposons-nous pour renforcer les liens des jeunes avec les institutions sociales et culturelles de façon à leur donner des buts et à atténuer leur sentiment d'aliénation?
- Quelles démarches pouvons-nous faire pour promouvoir chez les jeunes la recherche de l'excellence et la nécessité de contribuer aux grands buts de la société?

Introduction

Les jeunes constituent l'une des ressources les plus précieuses du Canada. Tout au long de notre histoire, ce sont souvent eux qui, à titre d'explorateurs, de trappeurs, d'entrepreneurs et d'artistes, ont aidé à forger, grâce à leur énergie et à leur imagination, la nation en voie de venir.

Les jeunes des années 1980 ont autant de possibilités que par le passé et sont tout aussi capables d'en tirer parti. Malgré tout, certains de nos jeunes comptent parmi les membres les plus démunis de notre société : plus de un demi-million de jeunes de 15 à 24 ans, sont officiellement inscrits comme sans travail et le nombre de ceux qui ont abandonné tout espoir de trouver un emploi est encore plus élevé. Chaque année, des milliers de jeunes mettent fin à leurs jours ou meurent des suites d'une consommation abusive de stupéfiants. Tout cela coûte très cher aux Canadiens sur les plans financier, social et culturel. Mais on ne saurait attacher un prix au gaspillage de jeunes vies ni aux problèmes sociaux chroniques qu'engendrera un chômage aigu et persistant chez les jeunes.

Devant cet état de choses, il faut se poser au moins trois questions fondamentales.

- Pourquoi les jeunes assument-ils une aussi large part des problèmes de la société?
- Quelles mesures faut-il adopter pour résoudre les nombreux problèmes économiques, sociaux et culturel des jeunes?
- A qui incombe l'initiative de ces mesures?

Ces questions ne sont pas, en fait, nouvelles et de nombreux intervenants s'acharnent depuis longtemps à les régler. Au fédéral seulement, plusieurs milliards de dollars sont dépensés chaque année pour offrir aux jeunes des programmes d'emploi, de formation et d'enseignement postsecondaire. Dans un des ministères fédéraux, soit Emploi et Immigration Canada, des dépenses de l'ordre de 2,5 millions de dollars par jour ont récemment été engagées au titre d'initiatives à l'intention des jeunes.

Dans le discours du trône du 7 décembre 1983, on reconnaissait qu'il fallait faire davantage. On y affirmait de nouveau que fournir un emploi à tous les Canadiens désireux de travailler constituait un objectif national, les jeunes ayant la priorité. Pour appuyer cette priorité et coordonner sa démarche en ce qui concerne une politique visant les jeunes, le gouvernement a nommé un ministre d'État à la Jeunesse : chargé de saisir le Cabinet des problèmes sociaux et économiques auxquels font face les jeunes, le Ministre s'est fixé pour objectif d'amener à nouveau les jeunes à contribuer pleinement à la vie et à la société canadienne.

Cet intérêt renouvelé qu'on accorde aux jeunes du Canada coïncide avec l'attention accrue portée aux problèmes de la jeunesse à l'échelle internationale. Les Nations Unies ont proclamé 1985 Année internationale de la jeunesse (AIJ), et les trois thèmes suivants seront mis de l'avant : participation, développement et paix. Le ministre d'État à la Jeunesse assume, à l'égard des programmes, des responsabilités précises tant au Secrétariat d'État (pour l'AIJ) qu'à Emploi et Immigration Canada (pour Éte Canada et les programmes d'échanges internationaux). Pour être en mesure d'assumer ce rôle, il a jugé indispensable de mener à l'échelle du Canada une première série de consultations avec le secteur privé. Essentiellement, cette concertation visait les quatre objectifs suivants:

- se faire une idée des problèmes et des aspirations des jeunes;
- cerner et mettre à l'essai de nouvelles idées et orientations;
- discuter du rôle et des responsabilités des gouvernements, de l'industrie, des syndicats, des organismes pour les jeunes et des particuliers;
- sensibiliser, intéresser et faire participer les jeunes aux institutions sociales, culturelles, politiques et économiques du Canada, pendant l'Année internationale de la jeunesse.

Les participants à la première étape du processus comprenaient des jeunes, des parents, des enseignants, des orienteurs, des représentants du monde des affaires et des syndicats ainsi que d'organisations se consacrant aux jeunes.

Le présent rapport vise les objectifs suivants:

- présenter une analyse de la situation socio-économique des jeunes au Canada;

- communiquer et évaluer les points de vue et les propositions formulés au cours des consultations;
- proposer un ordre du jour aux fins des consultations à venir et les mesures pour répondre aux besoins des jeunes Canadiens.

Les consultations engagées par le Ministre ont pour prémisse qu'il faut agir de toute urgence : tous les Canadiens doivent d'abord reconnaître les problèmes des jeunes et les défis qu'ils doivent relever, puis s'entendre sur les moyens pour leur venir en aide. Le présent rapport et le document d'accompagnement, **Un nouveau profil statistique des jeunes au Canada**, devraient être vus comme le fondement d'une réflexion visant à cerner la situation, qu'elle tienne à la conjoncture économique mondiale, au virage technologique ou à un changement des conditions sociales. Ce n'est qu'une étape d'un processus dont la finalité est l'obtention d'un consensus, processus auquel participeront ensuite les intervenants mentionnés ci-dessus, les divers ordres de gouvernement et tous les partis politiques.

Chapitre I

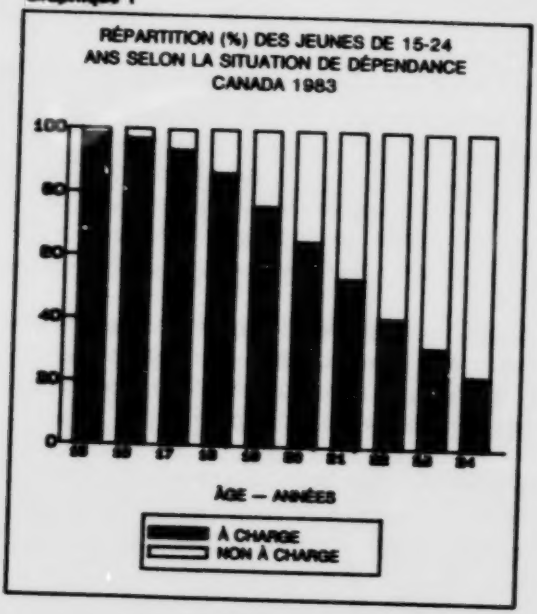
Profil des jeunes Canadiens 1

La situation des jeunes est décrite de façon plus détaillée dans un document d'accompagnement intitulé **Un nouveau profil statistique des jeunes au Canada**. Ce document contient des tableaux et des graphiques de sources diverses. Le présent chapitre constitue un résumé des principaux points qui y sont soulevés.

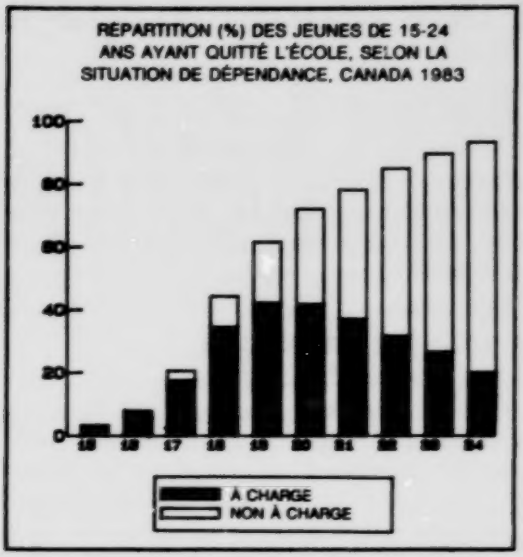
Les deux grandes transitions

Dans notre société, les structures les plus importantes sont la famille, le système d'éducation et le milieu de travail. Pour la plupart des gens, des transitions importantes d'une structure à l'autre s'effectuent entre 15 et 24 ans. Les plus importantes sont peut-être la transition du milieu scolaire au milieu de travail et la transition de l'état de dépendance vis-à-vis de la famille à l'état d'indépendance, voire même souvent à l'établissement d'une nouvelle famille.

Graphique 1



Graphique 2



Ces deux transitions sont illustrées par l'histogramme ci-dessus. Le graphique 1 illustre la transition de l'état de dépendance à celui d'indépendance. La proportion de jeunes qui dépendent de leur famille diminue brusquement au cours de cette période de la vie, particulièrement entre 19 et 22 ans. A 18 ans, environ 14 % seulement des jeunes ont quitté le foyer. Par contre, à 23 ans, 68 % sont indépendants.

Le graphique 2 illustre l'augmentation marquée du nombre de jeunes qui abandonnent leurs études à 17, 18 et 19 ans. A 16 ans, 92 % des jeunes fréquentent l'école. Toutefois, à 20 ans, la proportion tombe à 28 %. En outre, le graphique révèle que les deux transitions ne se produisent pas nécessairement au même moment. En particulier, le nombre des jeunes qui quittent l'école, mais qui demeurent toujours au foyer, ne diminue que progressivement à partir de 19 ans.

Il serait difficile d'exagérer l'importance de ces deux grandes transitions tant pour le mieux-être de chacun que pour la santé économique et sociale de la nation. A 15 ans, la plupart des Canadiens prennent conscience de leurs possibilités à l'école et dans la famille. Au moment où ils atteignent 24 ans, presque tous les Canadiens se trouvent dans une situation socio-économique tout à fait différente. Du point de vue économique, ils ne dépendent plus de leurs parents; ils sont maintenant des membres à part entière

de la vie économique et sociale du pays. Le lieu de travail (ou un établissement d'enseignement professionnel) et la nouvelle famille constituent dorénavant le principal environnement économique et social.

Dans ce chapitre, on traitera d'abord de la transition de l'état de dépendance à celui d'indépendance, puis de la transition du monde des études au monde du travail. Il est impossible de nier que le manque de travail constitue un défi majeur. Son incidence du point de vue économique, c'est-à-dire les difficultés matérielles et la pauvreté auxquelles il contribue, est aussi examinée, mais aussi la crise plus profonde, la crise des valeurs, qu'entraînent l'absence d'une activité valable et la marginalité par rapport aux institutions que sont l'école et le monde du travail. Beaucoup de jeunes ont un sentiment d'inutilité et se demandent si le fait de ne pas exercer une activité valable maintenant ne les empêchera pas d'être des membres à part entière de la société plus tard. Une pénurie prolongée de travail fait naître des doutes profonds quant à l'efficacité de nos structures de base, à savoir l'éducation, la formation et le travail. Malheureusement, il semble que cette situation ne soit pas temporaire. Ce chapitre fait état des tendances, des prévisions et de l'expérience d'autres pays. La conclusion qui s'impose est que le problème ne disparaîtra pas de lui-même et qu'il nous faut agir. Il y toute raison d'être optimiste quant au succès d'une action concertée. Comparé à d'autres pays, le Canada part en position de force.

La famille

Pour la plupart des gens, la première des grandes transitions concerne le passage de l'état de dépendance à l'égard de la famille à celui d'indépendance qui peut mener à l'établissement d'une nouvelle famille. Les données du recensement de 1981 et d'autres sources donnent un bon aperçu de la situation :

- Parmi les jeunes hommes, 82 % vivaient dans des familles traditionnelles, 68 % avec leurs parents et 14 % avec leur conjoint.
- Même si le pourcentage total chez les jeunes femmes était à peu près le même (83 % des familles traditionnelles), un moins grand nombre vivaient avec leurs parents (57 %) et un plus grand nombre avec leur mari (26 %).

- Quelque 15 % des jeunes hommes et 14 % des jeunes femmes vivaient dans un milieu non familial. Cette tendance est particulièrement marquée dans les provinces de l'Ouest.
- En raison de la récession, un plus grand nombre de jeunes habitent avec leurs parents. Cette augmentation est surtout marquée pour les jeunes qui ne fréquentent plus l'école ou qui poursuivent des études postsecondaires.
- En 1983, 113 000 jeunes fréquentaient l'école tout en étant chefs de famille. Environ 20 % d'entre eux avaient des personnes à charge.
- En 1983, 739 000 jeunes qui ne fréquentaient pas l'école étaient chefs de famille, et 46 % d'entre eux avaient des personnes à charge.
- Depuis 1977, le taux de mariage chez les jeunes n'a cessé de fléchir, particulièrement au Québec où il est bien inférieur à la moyenne nationale.
- Le taux de divorce augmente de façon générale, mais le divorce chez les jeunes est encore relativement rare, en particulier chez les adolescents.
- Le taux de fécondité a diminué considérablement. Il est spécialement bas au Québec. La baisse du taux de fécondité chez les jeunes est surtout due à une augmentation de la proportion de femmes qui n'ont pas eu d'enfants plutôt qu'à une réduction du nombre total d'enfants chez celles qui en ont.

Dans l'ensemble, la majorité des jeunes passe relativement sans heurt de l'état de dépendance à l'état d'indépendance. Toutefois, le taux de divorce chez les jeunes plus âgés incite à se poser des questions au sujet de la stabilité de bon nombre de mariages. De plus, pour une minorité croissante de jeunes, la vie familiale traditionnelle et le fait d'avoir des enfants ne correspondent plus à leurs aspirations. Outre la diminution des taux de mariage et de fécondité, cet état de choses entraîne le ralentissement d'une des activités les plus significatives et traditionnelles des jeunes plus âgés, c'est-à-dire fonder une famille.

Étant donné la récession, de plus en plus de jeunes retardent le moment de quitter la maison familiale. D'une part, cela indique que les familles réagissent à la situation économique, D'autre part, cela risque sans contredit d'imposer un fardeau économique

aux familles et de les mettre en situation de stress. On sait très peu de choses sur les effets d'un état de dépendance prolongé. Il s'agit là d'un domaine qui mérite d'être approfondi.

Pour un grand nombre de personnes, être jeune signifie rompre le lien de dépendance directe avec les parents et commencer une nouvelle vie, c'est-à-dire fonder une famille. Même si les proportions sont à la baisse, au moins le tiers des femmes mariées âgées de 15 à 19 ans avaient un ou plusieurs enfants en 1981 et près de la moitié de celles âgées de 20 à 24 ans avaient des enfants. Parmi les jeunes de 20 à 24 ans qui ne sont plus aux études et qui sont chefs de famille, le nombre de ceux qui ont des personnes à charge est légèrement inférieur au nombre de personnes qui n'en ont pas. Par ailleurs, le pourcentage des étudiants qui ont des personnes à charge est beaucoup plus bas.

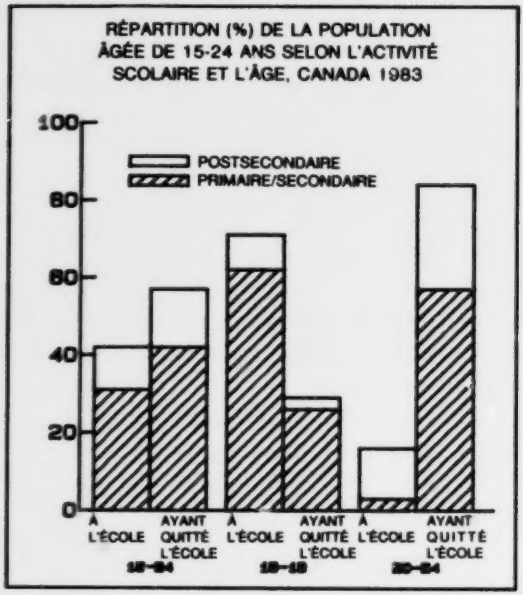
La situation des jeunes qui ont des enfants est totalement différente de celle des personnes qui n'en ont pas. En établissant sa politique, le gouvernement doit tenir compte de cette réalité et inclure des points comme la garde d'enfants, le soutien du revenu familial, l'éducation préscolaire et des horaires variables pour les parents. C'est la façon dont le revenu d'une personne est réparti au cours de sa vie qui représente le principal problème. Par exemple, les jeunes chefs de famille se retrouvent surtout dans la catégorie des personnes à faible revenu. En 1981, près de 70 % de ces jeunes avaient un revenu familial inférieur à 20 000 $ et plus du tiers d'entre eux avaient un revenu inférieur à 10 000 $.

L'emploi et les études

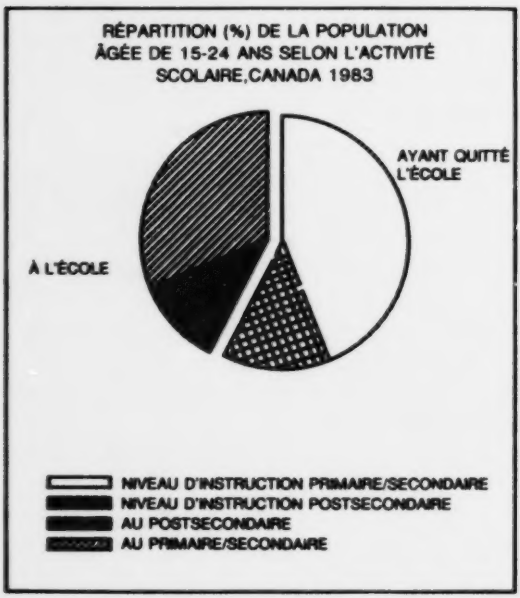
Il serait bon maintenant de considérer l'autre grande transition, soit le passage du monde des études au monde du travail. Il est important d'examiner la situation avant et après cette transition en faisant la distinction entre les caractéristiques des jeunes qui sont encore étudiants et celles des jeunes qui ne le sont plus. Ces deux catégories sont habituellement groupées dans les statistiques officielles. Pour la première fois, un grand nombre de tableaux présentés dans le document d'accompagnement tiennent compte de cette importante distinction.

Cette partie donne un aperçu général en deux volets. Le premier concerne les jeunes aux études, l'autre les jeunes qui ont quitté l'école. En fait, les données visent une semaine moyenne en 1983. Les parties suivantes du chapitre feront une récapitulation de la situation et donneront un aperçu des possibilités futures.

Graphique 3

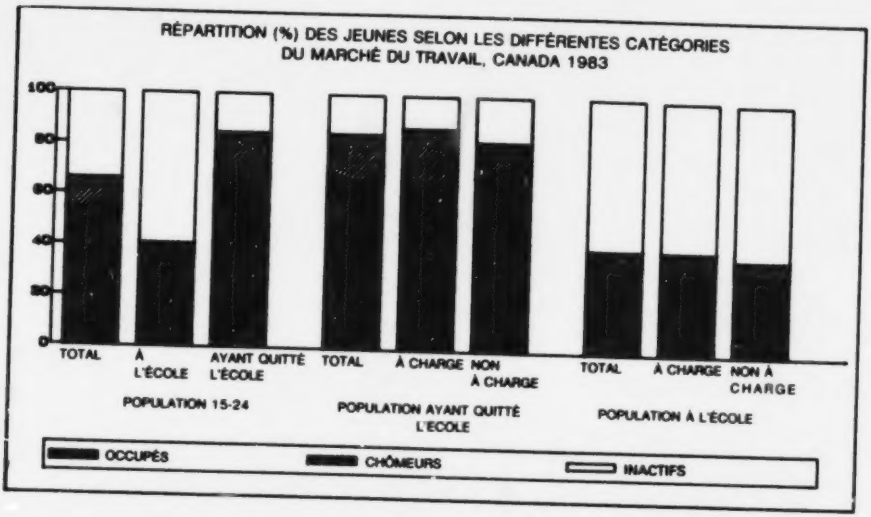


Graphique 4



On trouvera dans les graphiques 3 et 4 ci-dessus une première ventilation des données sur la population des 15 à 24 ans. On a compté 4 415 000 jeunes au Canada au cours d'une semaine moyenne en 1983. Les graphiques indiquent qu'environ 42 % d'entre aux suivaient des cours à plein temps et que 58 % ne poursuivaient plus leurs études. La majorité des jeunes aux études était au primaire et au secondaire (31 % par rapport à 11 %). De même, parmi ceux qui avaient cessé d'étudier à plein temps, 43 % n'ont jamais fait d'études postsecondaires, tandis que 15 % ont suivi au moins certains cours postsecondaires. Bien sûr, on trouve chez les jeunes plus âgés une proportion beaucoup plus élevée d'étudiants du niveau postsecondaire; environ 40 % des jeunes de 20 à 24 ans font ou ont fait des études postsecondaires.

Graphique 5



Le graphique n° 5 indique, encore une fois pour une semaine moyenne en 1983, les pourcentages de jeunes de 15 à 24 ans qui travaillent, qui sont en chômage et qui sont inactifs. On constate que 53 % (2 337 000 jeunes) travaillaient, 13 % (579 000 jeunes) étaient en chômage (c'est-à-dire qu'ils étaient sans travail et cherchaient un emploi) et que les 34 % autres, soit (1 449 000 jeunes) étaient inactifs (c'est-à-dire qu'ils n'étaient ni au travail, ni en chômage). A remarquer que le taux de chômage de 13 % se rapporte à la proportion de l'ensemble des jeunes âgés de 15 à 24 ans. Il ne s'agit pas du taux de chômage officiel, lequel représente le

Tableau 1

Caractéristiques de la population active chez les jeunes qui ne sont plus étudiants — 1983

	Total	Au travail	En chômage	Inactifs
Total N'étant plus étudiants	2,553,000	1,698,000	462,000	392,000
%	(100%)	(67%)	(18%)	(15%)
Études postsecondaires	677,000	530,000	96,000	51,000
%	(100%)	(78%)	(14%)	(51%)
Études primaires et secondaires	1,876,000	1,168,000	367,000	341,000
%	(100%)	(62%)	(20%)	(18%)
Hommes	1,250,000	860,000	279,000	111,000
%	(100%)	(68%)	(22%)	(9%)
Femmes	1,303,000	838,000	183,000	281,000
%	(100%)	(64%)	(14%)	(22%)
Jeunes de 15 à 19 ans	608,000	348,000	144,000	116,000
%	(100%)	(57%)	(24%)	(14%)
Jeunes de 20 à 24 ans	1,944,000	1,350,000	318,000	276,000
%	(100%)	(65%)	(22%)	(13%)
Jeunes à la charge de leurs parents	1,194,000	778,000	264,000	152,000
%	(100%)	(65%)	(22%)	(13%)
Jeunes n'étant pas à la charge de leurs parents	1,358,000	920,000	198,000	240,000
%	(100%)	(68%)	(15%)	(18%)

Source : Moyennes annuelles tirées de l'Enquête sur la population active.

nombre de chômeurs en pourcentage de la population active (personnes au travail et chômeurs). Le taux de chômage chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans était de 19,9 % en 1983.

Le graphique révèle également que les moyennes masquent des différences très marquées entre la situation des jeunes qui poursuivent leurs études et celle des jeunes qui les ont arrêtées. Seulement 34,3 % des étudiants travaillaient. Chez les jeunes qui avaient cessé d'étudier, la proportion posait à 67 %. La différence est encore plus marquée dans le cas des chômeurs. Il y avait en effet trois fois plus de chômeurs chez les jeunes qui n'étaient plus étudiants.

Le graphique donne aussi les données correspondantes pour les jeunes à la charge de leurs parents et pour ceux qui n'habitent plus à la maison. Les schémas relatifs à ces deux groupes sont assez semblables. L'état de dépendance n'a pas, comme nous pourrions nous y attendre, un lien aussi direct avec le fait de travailler et d'étudier.

Si l'on regarde de plus près le groupe des jeunes qui poursuivent leurs études, groupe plus restreint que celui des jeunes ayant quitté les études, il peut-être surprenant de constater combien de jeunes aux études ont un emploi. Environ le tiers des jeunes aux études ont une activité rémunérée qui est prise en compte dans les statistiques officielles sur l'emploi et le chômage. Dans la plupart des cas, il s'agit de travail à temps partiel après l'école, de travail ou de recherche d'emploi durant les vacances estivales ou encore de recherche d'un emploi permanent. Voici d'autres constatations intéressantes qui ont été faites au sujet des jeunes aux études :

- la plupart des jeunes qui travaillent le font à temps partiel. Environ 30 % de tous les travailleurs à temps partiel du Canada, quel que soit leur âge, sont des jeunes aux études;
- le taux de chômage des jeunes qui étudient, taux se situant à 15,5 %, était bien en-deçà de la moyenne de 19,9 % observée en 1983;
- le taux de chômage chez les jeunes fréquentant les niveaux primaire et secondaire à augmenté dans toutes les provinces en 1982, et cette augmentation s'est poursuivie en 1983. La taux de chômage dans ce groupe était de 16,6 % en 1983. En Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique, le taux de chômage était supérieur à 18,5 %;

- le taux d'activité des jeunes fréquentant les niveaux primaire et secondaire était le plus faible à Terre-Neuve et au Québec;
- le taux d'activité chez les étudiants de niveau postsecondaire était plus élevé que chez les jeunes fréquentant les niveaux primaire et secondaire;
- en 1983, le taux de chômage chez les jeunes qui étudient à plein temps au niveau postsecondaire était de 13 % en moyenne (10,3 % en Ontario et 18,4 % au Québec).

Penchons-nous maintenant sur le groupe des jeunes qui ont arrêté leurs études. Le tableau 1 fournit des données de base pour une semaine moyenne en 1983. Environ les deux tiers des jeunes qui ne sont plus étudiants ont un emploi. Quelque 18 % sont en chômage et 15 % sont inactifs.

- le pourcentage de ceux qui exercent un emploi est le plus élevé parmi les jeunes qui ont, au moins, suivi quelques cours postsecondaires et parmi les plus âgés.
- le pourcentage de chômeurs est le plus élevé parmi ceux qui n'ont fait que des études primaires ou secondaires, les plus jeunes, les jeunes hommes et ceux qui sont à la charge de leur famille.
- le pourcentage des inactifs (qui ne sont ni occupés ni en chômage) est le moins élevé chez ceux qui ont fait des études postsecondaires et le plus élevé chez les femmes, les jeunes ayant fait seulement des études primaires ou secondaires et ceux qui ont quitté le foyer de leurs parents.
- même si la proportion des chômeurs est la plus élevée chez les plus jeunes, le plus grand nombre de chômeurs est constitué par les jeunes de 20 à 24 ans.

D'autres analyses figurant dans le document d'accompagnements révèlent les faits suivants au sujet des jeunes qui ont quitté l'école.

- La durée moyenne de chômage est également plus élevée chez les plus âgés. Quelque 28 % des chômeurs chez les jeunes de 20 à 24 ans étaient en chômage depuis plus de six mois, par rapport à 21 % des jeunes de 15 à 19 ans.

- La durée du chômage était également plus longue chez les personnes n'ayant fait que des études primaires ou secondaires.
- En 1982, ceux qui ont été chômeurs à quelque moment que ce soit au cours de l'année ont passé environ 20 semaines en chômage, 18 à travailler et 14 semaines en dehors de la population active.
- Pour ce qui concerne les jeunes hommes et les jeunes femmes, les tendances étaient presque identiques. Le second groupe a passé un moins grand nombre de semaines en chômage (14 par rapport à 16) et un peu plus de temps à exercer un emploi de même qu'à demeurer inactif.
- Seulement 36 % des jeunes qui n'avaient pas fait d'études postsecondaires ont eu un emploi à temps plein pour toute l'année. Les autres ont travaillé à temps partiel ou seulement une partie de l'année. Par ailleurs, la moitié de ceux qui avaient fait des études postsecondaires ont exercé un emploi à temps plein, toute l'année.
- Les taux de chômage des jeunes n'ayant pas fait d'études postsecondaires étaient plus élevés que la moyenne pour le Canada, tout au long de la période de 1977 à 1983. En 1983, les taux de chômage des jeunes ayant quitté l'école après avoir fait des études primaires ou secondaires s'élevaient à plus de 25 % dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Colombie-Britannique.
- Le taux d'activité des jeunes ayant quitté l'école au niveau postsecondaire approchait de 90 % ou dépassait ce taux dans toutes les provinces en 1983. Les taux de chômage pour ce groupe s'établissaient en moyenne à 15,3 % cette année-là. Au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique, les taux de chômage se situaient à près de 20 % ou plus.

Ces faits indiquent clairement que les jeunes font face à des incertitudes et à de grandes possibilités de chômage au moins partiel et, ce, quel que soit leur âge, leur sexe ou leur niveau de scolarité. Le problème qu'entraînent de longue périodes sans emploi est particulièrement grave pour les jeunes qui quittent l'école sans avoir fait d'études postsecondaires et qui ont de 17 à 22 ans.

Jusqu'à présent, aux fins de notre étude, nous avons regroupé tous les jeunes ayant quitté l'école. Une certain nombre d'études

spécialisées examinent de plus près les mois qui suivent immédiatement la fin des études. En 1980, environ 9 % des jeunes ayant quitté l'école au printemps n'avaient pas encore d'emploi en décembre. En 1982, en raison de la récession, le pourcentage avait grimpé à près de 18 %, soit environ le double d'il y a deux ans. La proportion de ceux qui ont réussi à trouver un emploi était particulièrement faible chez les décrocheurs plus jeunes, c'est-à-dire âgés de 15 et 16 ans. En 1980, 24 % d'entre eux n'ont pas trouvé d'emploi dans les six mois suivant la fin de leurs études. Cette proportion est passée à plus de 50 % en 1982. Dans la région de l'Atlantique, au Québec et en Colombie-Britannique, beaucoup moins de jeunes ont à décrocher un emploi que dans les autres provinces.

Selon ces données, la société devra relever un défi de taille, c'est-à-dire faciliter le passage du monde des études au monde du travail et trouver de l'emploi pour tous les groupes de jeunes. La transition s'avère très difficile pour les jeunes décrocheurs du secondaire, et la politique touchant les jeunes doit accorder une attention particulière à ce groupe. La politique sociale doit également être axée sur un autre groupe, celui des jeunes fréquentant le secondaire qui risquent le plus de quitter l'école sans avoir acquis les compétences requises sur le marché du travail.

Toute discussion sur l'éducation et l'emploi serait incomplète s'il n'était pas fait mention de la situation des jeunes autochtones au Canada. Même s'il est reconnu que le taux de chômage de ce groupe est beaucoup plus élevé que celui des autres jeunes du Canada, le manque de données appropriées empêche une étude comparative des problèmes propres aux jeunes autochtones pour ce qui est du niveau de scolarité et du marché du travail, ainsi que dans d'autres domaines.

Difficultés matérielles

Examinons maintenant les conséquences du manque de travail, d'abord sur la situation matérielle puis sur les attitudes et le bien-être des jeunes.

Le manque de travail ne se traduit pas directement en difficultés matérielles. D'autres ressources sont à la disposition d'un grand nombre de jeunes chômeurs et comprennent le soutien que leur offrent leurs familles et les prestations d'assurance-chômage. Pour bien des jeunes, si la transition du monde des études à celui du travail se fait mal, l'autre transition, c'est-à-dire celle qui con-

siste à passer de l'état de dépendance à l'état d'indépendance, risque d'être retardée. La famille est l'un des éléments clés qui est utilisé pour évaluer les difficultés matérielles.

Un revenu familial de 20 000 $ par année est considéré comme un maximum pour déterminer le seuil de pauvreté dans certains cas. En 1981, quelque 33 % des jeunes ayant quitté l'école vivaient dans des familles dont le revenu était inférieur à 20 000 $ par rapport à 27 % des jeunes qui étaient encore étudiants.

- Quant aux jeunes ayant quitté l'école et qui sont en chômage, quelque 38 % appartenaient à des familles dont le revenu était inférieur à 20 000 $.
- Par comparaison, la proportion des jeunes ayant quitté l'école et qui ne font pas partie de la population active s'élève à 46 %.
- L'année précédente, environ 35 % des jeunes ayant quitté l'école avaient gagné moins de 5 000 $.
- Quelque 18 % des jeunes ayant quitté l'école ont touché des prestations d'assurance-chômage et 5 % ont reçu de l'aide sociale.
- À mesure que le niveau de scolarité baisse, il y a plus de chances que les personnes concernées se trouvent dans des familles à faible revenu.
- Les jeunes qui étaient chefs de famille avaient pour la plupart un revenu plus faible : près de 70 % d'entre eux avaient un revenu familial de moins de 20 000 $.

Statistique Canada établit des seuils de faible revenu ou de pauvreté qui varient selon la taille de la famille et de la région où celle-ci réside. D'après les seuils de pauvreté établis pour 1981, on constate que quelque 14 % des jeunes appartenaient aux familles ayant le plus faible revenu, ce qui les situait en-dessous du seuil de pauvreté. Il y a plus de jeunes en-dessous du seuil de pauvreté parmi le groupe de ceux qui étudient encore, en particulier les jeunes de 20 à 24 ans.

En résumé, un bon nombre de jeunes éprouvent de graves difficultés matérielles. Il n'existe aucun rapport direct entre les études, l'activité des jeunes sur le marché du travail et leurs revenus. Toutefois, en moyenne, les difficultés sont plus grandes pour les jeunes qui sont en chômage, qui ont quitté leurs parents ou dont le niveau d'instruction est peu élevé. Toutefois, la situation financière d'un bon nombre de jeunes en chômage dépend davantage

du revenu des autres membres de la famille que de leur propre travail. Cela est évident chez les jeunes aux études, mais c'est aussi le cas pour bon nombre de jeunes qui ont quitté l'école. Enfin, il y a lieu de souligner que les jeunes Canadiens sont en général mieux tandis que les générations précédentes et que les jeunes des autres pays.

Activité valable et intégration réussie

Un des principaux thèmes des consultations personnelles était l'importance de fournir aux jeunes l'occasion de poursuivre des activités valables et de s'intéresser de près aux organismes qui revêtent un sens pour eux et auxquels la société en général, attache du prix. Comme pour tout le monde, le sentiment de leur valeur repose sur le respect et l'estime qu'ils ont pour eux-mêmes. Ceux-ci sont largement fonction des activités et du rôle que jouent les jeunes au sein des institutions sociales tels la famille, l'école et le milieu de travail. Jusqu'à maintenant, le présent chapitre a porté sur les activités et le sens de l'appartenance tels qu'ils sont évalués au moyen des mesures traditionnelles de la population active. Nous avons constaté qu'environ 42 % des jeunes Canadiens étudiaient à plein temps et que 34 % travaillaient à plein temps. Cela représente 76 % des jeunes. Qu'en est-il des 24 % qui restent? Que font-ils?

Le tableau 2 donne un aperçu de la répartition de ces 24 %. Environ 18 % (818 000 jeunes) désirent étudier ou travailler davantage en 1983. Ce n'est pas le cas pour les 6 % qui restent. Ce pourcentage comprend les jeunes qui restent à la maison pour élever une famille.

Il faut être très prudent dans l'interprétation de ces statistiques. On a considéré que tous les jeunes qui fréquentent l'école à plein temps ont une activité valable. Cela englobe les jeunes qui cherchent un emploi d'été et les jeunes aux études qui ne trouvent pas qu'aller à l'école constitue une activité valable. De même, certains des jeunes qui ont un emploi peuvent être sous-employés et insatisfaits de leur travail. Certains de ceux qui sont en chômage ou employés à temps partiel peuvent avoir d'autres activités valables, par exemple élever des enfants. Ce serait donc certainement faire une grave erreur que de considérer que le taux de chômage de ce groupe correspond au taux de chômage 'réel'. Un grand nombre de ceux qu'on appelle les chômeurs 'cachés' ne cherchent pas de travail pour des raisons personnelles et ils ne devraient donc pas

Tableau 2

Recherche d'une activité utile par les jeunes Canadiens

Nombre et pourcentage de jeunes chez les 15 à 24 ans en 1983 selon les principales catégories

	En milliers	%
Actifs à plein temps, au travail ou étudiants	3,347	75.8
Non-actifs à plein temps		
— désirant une activité à plein temps	818	18.5
— ne désirant pas d'activité à plein temps	250	5.7
Population des 15 à 24 ans	4,415	100.0

Pourcentage de la population des 15 à 24 ans de 1980 à 1983 selon les catégories détaillées

	1980	1981	1982	1983
Actifs à plein temps au travail ou étudiants	80.9	80.8	76.3	75.8
— au travail	40.8	40.1	35.4	33.6
— étudiants	40.2	40.7	40.9	42.2
Désirant une activité à plein temps	13.2	13.7	17.8	18.5
— désirant un emploi	10.9	11.5	15.5	16.3
• chômeurs	7.0	7.0	10.0	10.5
• chômeurs cachés (1)	2.0	2.4	2.6	2.4
• travailleurs à temps partiel (involontaire)	1.8	2.0	2.8	3.5
— désirant retourner aux études (2)	2.3	2.2	2.4	2.2
Ne désirant pas d'activité à plein temps	5.8	5.6	5.9	5.7
— travailleurs à temps partiel (volontaire)	1.3	1.3	1.3	1.4
— ne désirant ni travailler ni retourner aux études	4.5	4.3	4.5	4.3
Population de 15 à 24 ans (en milliers)	4,554	4,539	4,488	4,415

1) Personnes désirant travailler, mais qui n'ont pas cherché d'emploi. Estimations fondées sur l'Enquête sur les occasions d'emploi, supplément annuel à l'Enquête sur la population active.

2) Estimations fondées sur l'Enquête sur l'éducation, supplément de septembre 1982 à Enquête sur la population active, et appliquées arbitrairement chaque année.

compter parmi les demandeurs d'emploi. Enfin, on a fait un certain nombre de suppositions fondées pour établir certaines des statistiques.

En dépit de toutes ces réserves, on peut affirmer raisonnablement que, au cours d'une semaine moyenne en 1983, plus de 800 000 jeunes Canadiens n'avaient pas d'activité valable et n'étaient pas intégrés aux institutions sociales que sont l'école ou le marché du travail. Le nombre de jeunes à la recherche d'une activité plus valable s'est considérablement accru depuis 1980, année où il se chiffrait à environ 600 000. Ce sont le groupe des travailleurs à temps partiel non bénévoles et le groupe des chômeurs qui ont connu les plus fortes augmentations. Le chômage caché a enregistré une augmentation en 1982, mais il a décru en 1983.

Ce chiffre de 800 000 représente un calcul prudent et n'est absolument pas une indication du nombre total de jeunes qui ont connu des difficultés sur le marché du travail après avoir quitté l'école. Ce chiffre représente simplement la réalité première au cours d'une semaine typique. Il faut se rappeler qu'au total, en 1982, moins de la moitié des jeunes qui n'étaient pas à l'école et qui avaient un emploi ont travaillé à plein temps toute l'année. Il faut se rappeler également que, pour les jeunes de ce groupe qui ont été en chômage à une période donnée de l'année, la période de chômage a été plus longue que celle passée au travail. Ce qui ressort globalement, c'est qu'il y a un très grand nombre de jeunes Canadiens qui connaissent des périodes, souvent prolongées, où ils ne sont occupés utilement ni à l'école ni au travail.

Jusqu'à présent l'analyse a porté sur la participation à des activités valables et l'intégration aux institutions sociales en fonction des éléments majeurs de la vie d'un jeune, c'est-à-dire la fréquentation scolaire à plein temps, le travail et la vie familiale. Mais il y a tout un éventail d'autres moyens valables d'être actif dans la société : les loisirs, le bénévolat, les études à temps partiel, etc. Des statistiques de 1978 indiquent que 90 % des jeunes ont des activités passives telles que regarder la télévision, écouter la radio ou lire. Par contre, moins de 40 % sont plus actifs et font par exemple du bénévolat ou participent à des travaux communautaires. Il est aussi important pour les jeunes de sortir (88 %) ou de rendre visite à des amis ou à des parents (94 %). Les jeunes qui étudiaient à plein temps avaient davantage de loisirs que ceux qui avaient quitté l'école. Le tableau 1 indique d'autres activités comparables, en particulier les études à temps partiel.

1. Points saillants

Participation à d'autres activités

- Un jeune sur dix fait du bénévolat par l'entremise d'un organisme. Parmi les adolescents, 11 % des jeunes femmes et 8 % des jeunes hommes exerçaient ce genre d'activité.
- Selon les résultats d'une enquête menée en 1982, un grand nombre de jeunes de 17 à 24 ans ne fréquentant pas l'école et ayant étudié quelques années au niveau postsecondaire avaient suivi des cours à temps partiel durant les trois dernières années; la proportion s'établissait à 25 %, par rapport à moins de 10 % dans le cas des étudiants à plein temps et dans le cas des jeunes ne fréquentant pas l'école et n'ayant poursuivi que des études primaires ou secondaires.
- Parmi les jeunes qui suivaient des cours à temps partiel, il y en avait presque autant qui le faisaient par intérêt personnel que pour acquérir une formation et obtenir un diplôme.
- Une enquête sur l'éducation permanente, menée en janvier 1984, et qui englobait les études à temps partiel ainsi que la formation sur le tas, a fourni des résultats similaires. En 1983, 11 % seulement des jeunes ne fréquentant pas l'école et n'ayant pas poursuivi leurs études au-delà du primaire suivaient des cours d'éducation permanente. Cette proportion s'établissait à 19 % pour le groupe des jeunes ayant fait des études secondaires. Dans le cas des jeunes ayant étudié quelques années au niveau postsecondaire, la proportion atteignait 35 %; et elle était de 39 % pour les jeunes ayant un diplôme d'études postsecondaires.
- Les jeunes, en particulier ceux de 15 à 19 ans, sont très actifs physiquement. En 1981, quelque 69 % des jeunes hommes étaient classés comme physiquement actifs et quelque 24 % d'entre eux étaient classés comme modérément actifs. Pour les femmes, les chiffres étaient à peu près semblables, bien que les jeunes femmes de 20 à 24 ans aient été moins actives que les hommes du même âge.

La première série de points saillants est très incomplète. Notamment, elle ne rend pas compte des activités très importantes liées au travail domestique et au soin des enfants. Néanmoins, elle laisse entendre que les jeunes qui fréquentent l'école ainsi que ceux qui ont achevé des études supérieures sont également plus actifs dans d'autres secteurs d'activité. Ceux du dernier groupe sont également les plus susceptibles de suivre d'autres cours.

Même s'ils sont incomplets, ces points saillants confirment de nombreuses opinions et de nombreuses observations formulées au cours des consultations personnelles. Pour un grand nombre de personnes, les possibilités qu'offre la société au niveau de l'action collective, des activités culturelles et de l'éducation permanente ne prennent toute leur signification que lorsqu'elles viennent compléter un travail à plein temps (ou des études ou encore le soin des enfants). Les jeunes qui participent à de telles activités ont déjà, pour la plupart, trouvé une activité principale valable. Nombre de personnes qui ne peuvent trouver un travail régulier ne parviennent souvent pas à s'intéresser à d'autres activités. Un grand nombre perdent le goût de l'action, perdent la notion du temps et s'adonnent surtout à des activités passives. Si cette interprétation est juste, cela signifie que le manque d'activités valables peut avoir des conséquences néfastes de longue durée sur les plans social et culturel.

L'activité culturelle

Jusqu'ici, nous nous somme penchés sur le rôle des jeunes comme participants aux activités éducatives, sociales et récréatives. Toutefois, ils ont un rôle tout aussi important à jouer dans la vie culturelle du Canada. Ils doivent y participer activement et même l'orienter. C'est généralement durant notre jeunesse que nous passons du rôle de spectateur à celui d'acteur.

Nos données sur la vie culturelle des jeunes sont malheureusement incomplètes. Toutefois, nous savons que :

- 38 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans ont visité un musée et 24 % ont visité une galerie ou un musée d'art;
- 81 % sont allés au cinéma, mais seulement 35 % au théâtre;
- 52 % ont assisté à un spectacle de chansonniers ou de musique populaire et 22 % à un concert de musique classique ou à un spectacle de danse.

2. Points saillants
Santé physique et problèmes sociaux

- L'espérance de vie ne cesse d'augmenter. En 1931, les garçons de 15 ans pouvaient s'attendre à vivre encore 53,4 ans. En 1981, ils pouvaient s'attendre à vivre encore 58 ans. L'augmentation de l'espérance de vie pour une adolescente de 15 ans est encore plus prononcée, soit de 54,1 ans à 64,9 ans.
- Le nombre de décès attribuables à d'autres causes que les accidents de la route, les homicides et les suicides, a diminué chez les jeunes au cours des dernières décennies.
- Le nombre de jeunes tués dans des accidents de la route a augmenté considérablement durant les deux dernières décennies tant chez les jeunes hommes que chez les jeunes femmes. Le taux de mortalité des jeunes hommes de 15 à 19 ans par suite d'accidents de la circulation est 3 fois et demie plus élevé que celui des jeunes femmes. Pour la catégorie des 20 à 24 ans, il est 4 fois et demie plus élevé.
- Le taux de suicide a énormément augmenté depuis 20 ans pour tous les groupes d'âge, notamment les jeunes. Le taux de suicide des adolescents a plus que quintuplé depuis 1961. Il est cinq fois plus élevé que celui des adolescentes.
- Le nombre de cas de syphilis et de blennorragie a augmenté dans les années 1970, mais semble s'être stabilisé en 1982.
- Le nombre de fumeurs a énormément diminué; on sait que la cigarette est très nuisible pour la santé. Quelque 35 % des jeunes hommes de 15 à 19 ans fumaient régulièrement en 1966 et seulement 23 % en 1981. La baisse était encore plus prononcée chez les jeunes de 20 à 24 ans. Le nombre de fumeuses a fluctué durant la même période et, en 1981, était à peu près le même que celui des jeunes hommes qui fument régulièrement.
- Les jeunes gens sont en forme. En 1981, environ la moitié des adolescents et le tiers des adolescentes étaient jugés en bonne forme physiquement, selon les normes établies. Toutefois, les femmes dans la vingtaine sont en meilleure condition physique que les hommes du même âge. Moins de 6 % des jeunes ont été jugés en piètre condition physique.
- Il y a également eu une augmentation considérable du nombre de délits commis par les jeunes au cours des 20 dernières années. Le nombre d'actes contre la personne commis par des jeunes en 1981 était huit fois plus élevé que celui enregistré en 1962. Il était six fois plus élevé dans le cas des crimes contre la propriété.
- Le nombre de délits commis par les jeunes filles a doublé depuis 1962. Il représentait, en 1977, près du cinquième des actes délictueux imputés aux jeunes.
- De façon générale, l'état de santé physique des jeunes Canadiens est bon. Sur le plan social ou affectif, les choses sont moins claires. Le nombre de délits augmente. On croit que le taux d'accidents de la route est lié à l'instabilité émotive des jeunes et à des problèmes d'alcool et de drogues. Qui plus est, l'augmentation du nombre d'homicides et, surtout de suicides, découle sans contredit des tensions et des angoisses qu'éprouvent nombre de jeunes.

Les jeunes étant plus actifs, la même étude (c'est-à-dire, l'étude de 1978 sur les loisirs) révèle que cette année-là, 34 % des jeunes de 15 à 24 ans jouaient d'un instrument ou suivaient des cours de chant, et que 46 % s'adonnaient à un art visuel. Au cours de la semaine visée, ils ont consacré, en moyenne, une heure et demie à chaque activité artistique, soit 4 % du temps consacré aux loisirs. Les jeunes fréquentant l'école étaient plus actifs que les autres, pour ce qui est tant du taux de participation que du nombre d'heures consacrées à ces activités. Toutefois, ces dernières semblent moins populaires que la plupart des autres activités examinées dans l'étude.

Il est également intéressant de constater que même si les jeunes francophones et anglophones conservent leur langue maternelle (plus de 93 % d'entre eux parlent, le plus souvent, leur langue maternelle à la maison), 10 % seulement des jeunes anglophones sont bilingues. Environ le tiers des francophones parlent les deux langues officielles. Il en découle que plus de jeunes francophones seront en mesure de participer à la vie culturelle d'expression française et anglaise du Canada. Le taux de bilinguisme des jeunes dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais est plus élevé que celui des jeunes anglophones, soit plus de 17 %. Toutefois, seulement la moitié d'entre eux utilisent normalement leur langue maternelle à la maison.

Les tendances

Si l'on en juge d'après le tableau brossé jusqu'à maintenant, nombre de jeunes Canadiens n'ont pas d'activité valable ni d'intérêt pour les institutions que sont l'école et le marché du travail. Les mesures que nous prendrons à l'avenir en matière de politique dépendront, en très grande partie, de l'amélioration ou de la détérioration de la situation. Elles seront également tributaires de la façon dont nous envisageons la situation à long terme si aucune mesure corrective n'est prise. Cela nous conduit à parler des tendances. Il apparaît que la reprise cyclique s'effectue à un rythme trop lent et que les perspectives à long terme restent incertaines.

En ce qui concerne l'activité sur le plan des études, à long terme, la tendance chez les jeunes a été de fréquenter plus longtemps l'école. Depuis 1931, le nombre de jeunes hommes de 15 à 19 ans qui fréquentent l'école à temps plein a doublé et celui des jeunes femmes a presque doublé aussi. Le nombre d'hommes de

20 à 24 ans qui étudient à temps plein est cinq fois plus élevé qu'il ne l'était en 1931; il est huit fois plus élevé pour les femmes.

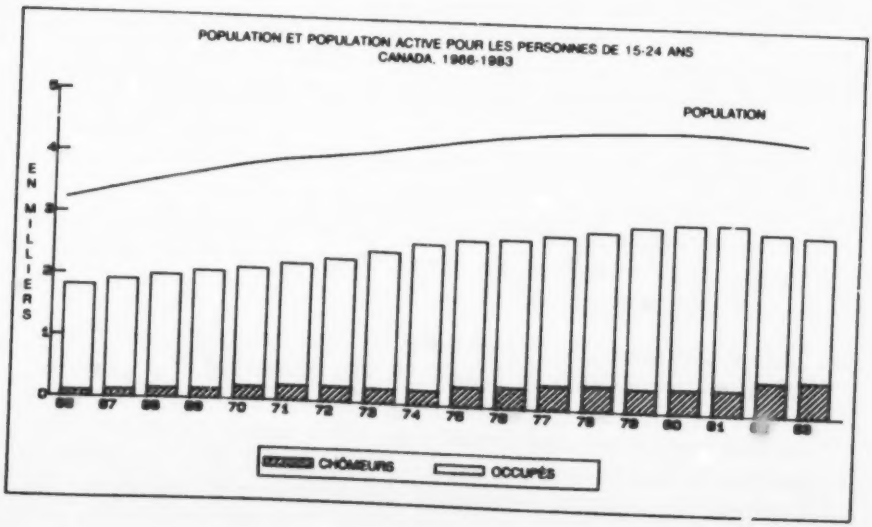
Le nombre de jeunes qui terminent leurs études secondaires a également augmenté au cours des dernières années. En 1971, sur dix élèves de 2e année, sept se rendaient en 12e année. En 1981, la proportion était de huit jeunes sur dix.

Le nombre d'étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement postsecondaire (universités et collèges) a énormément augmenté au Canada pendant les dernières décennies.

En 1955, 106 000 étudiants étaient inscrits à plein temps dans un établissement d'enseignement postsecondaire. En 1965, on en dénombrait 274 000. En 1975, le nombre d'inscriptions a augmenté de façon spectaculaire et est ainsi passé à 592 000. Le nombre d'étudiants à temps plein représentait 6,8 % des jeunes de 18 à 24 ans en 1955, 13,4 % en 1965 et 19,5 % en 1975. Les augmentations sans précédent des années 1960 et 1970 ont été enregistrées dans les collèges communautaires qui, pour la plupart, ont vu le jour au cours de cette période.

Depuis dix ans, le nombre d'inscriptions s'est stabilisé quelque peu. Le nombre d'étudiants de 15 à 24 ans inscrits à plein temps au niveau postsecondaire a même baissé entre 1977 et 1980, mais il a fait **un bond de 26 % en 1983**. A cause de la récession, plus de jeunes vont au collège et à l'université et y restent plus longtemps.

Graphique 6



Pour ce qui concerne le marché du travail, la croissance de la population et des taux d'activité caractérise la période de l'après-guerre. La croissance des taux d'activité, particulièrement parmi les femmes âgées de 20 à 24 ans, a été très forte. Les taux d'activité des hommes a quelque peu diminué pendant cette période, du fait qu'un plus grand nombre d'hommes poursuivent leurs études. Les taux d'activité pour l'ensemble des jeunes âgés de 15 à 24 ans est passé de 60,5 % de la population en 1973 à 66,1 % en 1983.

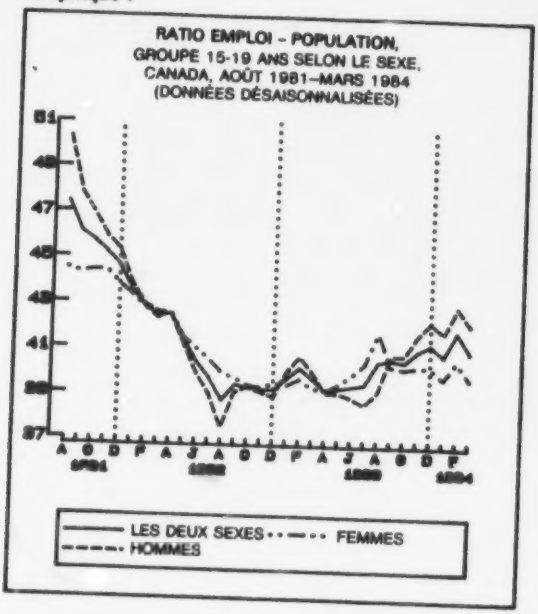
Quoique le taux d'activité soit plus élevé qu'il y a dix ans, le pourcentage réel des jeunes sur le marché du travail a baissé légèrement, passant de 55 % à 53 %, d'où une augmentation très importante des taux de chômage. Le taux de chômage des jeunes en 1983 était de 19,9 %, soit le taux le plus élevé depuis l'après-guerre. Les tendances globales relatives à la population active de 1966 à 1983, sont illustrées par le graphique 6.

Les jeunes qui ont quitté l'école ont été particulièrement touchés par la récession. Une comparaison des années 1978 et 1983 révèle que :

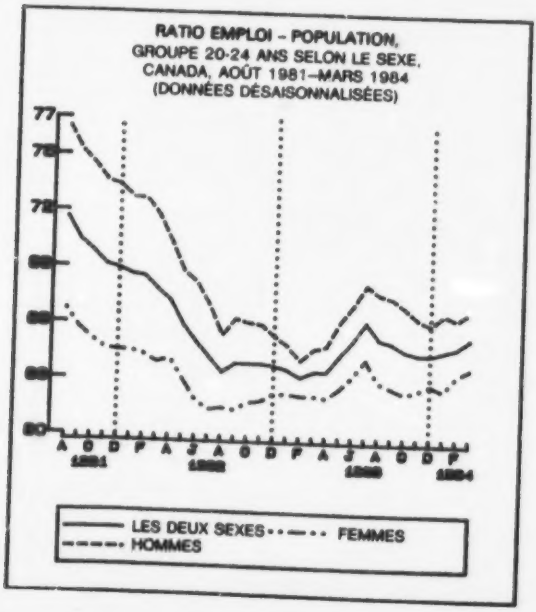
- le nombre d'emplois est passé de 2 481 000 à 2 337 000;
- la proportion des jeunes ayant quitté l'école qui ont un emploi à temps plein est tombé de 20,2 % à 16,3 %;
- le pourcentage de jeunes qui ont un emploi à temps partiel est passé de 10,6 % à 12,9 %;
- le nombre des jeunes en chômage est passé de 341 000 à 462 000, bien que leur proportion par rapport à l'ensemble les chômeur, ait chuté de 37,6 % à 31,9 %;
- la période moyenne de chômage a augmenté, passant de 14 à 20 semaines;
- le nombre de jeunes à la charge de leurs parents a augmenté;
- les conséquences de la récession ont été particulièrement graves pour les hommes et pour les jeunes n'ayant pas fait d'études postsecondaires.

Les graphiques 7 à 10 indiquent les taux de chômage et d'activité en pourcentage de la population des jeunes de 15 à 19 ans et de 20 à 24 ans pour la période visée. Le nombre d'emplois a été à son plus bas niveau au cours de l'été 1982, mais a augmenté quelque peu depuis, même s'il est beaucoup moins élevé qu'avant la récession. Les taux de chômage des adolescents ont atteint un

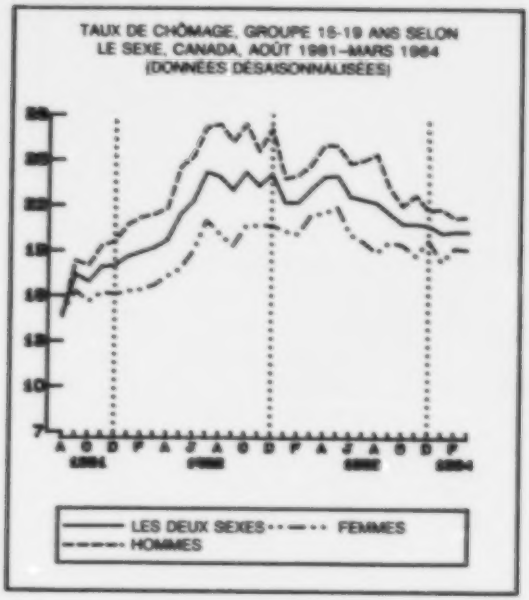
Graphique 7



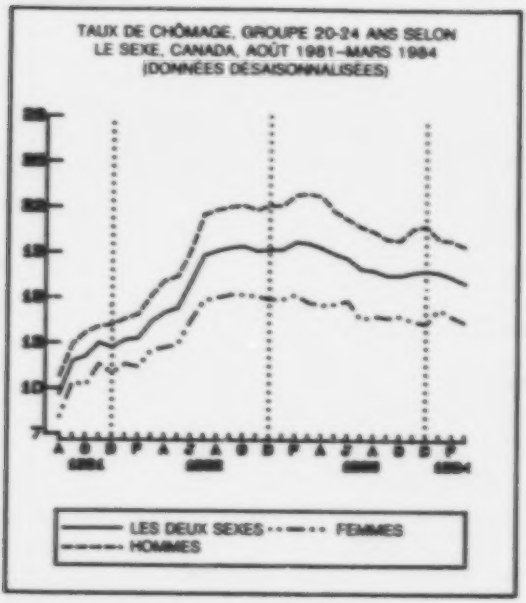
Graphique 8



Graphique 9



Graphique 10



sommet à peu près à la même époque et ceux des 20 à 24 ans un peu plus tard, mais ils baissent progressivement.

En résumé, la proportion de jeunes qui poursuivent leurs études et qui obtiennent un emploi à temps plein (notamment les femmes) ne cesse d'augmenter depuis de nombreuses années. Les conséquences de cette situation ont été amplifiées par les changements démographiques. Du fait de l'augmentation rapide du nombre réel de jeunes, attribuable à l'explosion démographique, et de l'accroissement du taux d'activité, il a fallu créer un très grand nombre d'emplois pour les jeunes. Le système d'enseignement a dû s'adapter à la situation encore plus rapidement.

Toutefois, la situation change. La population des 15 à 19 ans a atteint un sommet il y a plusieurs années et a commencé à baisser. N'eût été de cette baisse, la situation du marché du travail durant la récession aurait sans nul doute été bien pire. La population des jeunes de 20 à 24 ans est à son sommet et a commencé elle aussi décroître.

Les perspectives d'avenir

Les perspectives d'avenir des jeunes dépendront surtout des changements démographiques et économiques.

Il est prévu que la population des jeunes baissera, passant de 4,7 millions en 1981 à 3,8 millions en 1991. Si les taux d'activité se maintiennent, le nombre des jeunes travailleurs baissera de 371 000 d'ici à 1991; la diminution se fera surtout sentir chez les jeunes de 20 à 24 ans. Ce sont eux qui s'inscrivent généralement dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Si la proportion des jeunes qui poursuivent leurs études ne change pas, on peut s'attendre à ce que les inscriptions dans les collèges et universités diminuent. Si ces prévisions se réalisent, le nombre de diplômés qui arriveront sur le marché du travail baissera considérablement pour atteindre 447 000 en 1990, par rapport à 535 000 en 1983, soit une réduction de 16 %.

L'inconvénient en ce qui concerne ces prévisions, c'est que les taux d'activité et d'inscription fluctuent en fonction des conditions socio-économiques. Nul n'avait prévu la baisse des taux d'activité des jeunes ni l'augmentation massive des inscriptions aux établissements d'enseignement postsecondaire durant la récession. Il se peut qu'à long terme, l'évolution technologique entraîne une augmentation importante des effectifs scolaires et réduise considérablement le taux d'activité, encore que les opinions soient partagées

à cet égard. Il est fort probable que, pendant le reste de la décennie au moins, les jeunes continueront à manquer d'activités valables. Par conséquent, il faudra vraiment mettre l'accent sur une formation et un perfectionnement souples pour préparer les jeunes à un marché du travail incertain.

On a toutefois plus de certitude en ce qui concerne la situation du marché du travail au cours des prochaines années. On prévoit en effet que les taux de chômage demeureront élevés pendant quelque temps. A mesure que se poursuit la reprise économique, de nombreux jeunes reviendront sur le marché du travail, ce qui ralentira toute réduction de taux de chômage. Selon des projections utilisées par le ministère des Finances, il est peu probable que le taux de chômage des jeunes, qui s'élevait à 19,9 % en 1983, descendra en-dessous de la fourchette des 13,5 % à 15 % d'ici à 1988. Au-delà de cette période, les perspectives sont très incertaines.

3. Points saillants
Les comparaisons internationales

Le problème du chômage des jeunes se pose à l'échelle mondiale et n'est nullement particulier au Canada. L'OCDE a fait les prévisions suivantes pour 1984. Le Canada se situe au milieu de la liste.

Japon	6,0 %
Allemagne	13,3 %
États-Unis	14,5 %
Canada	18,5 %
Royaume-Uni	22,8 %
France	24,0 %
Italie	35,0 %

Toutefois, il faut être très prudent en faisant des comparaisons. La situation du marché du travail est fort différente dans ces divers pays, de même que les tendances de l'activité, la fréquentation scolaire et les régimes de sécurité sociale. Dans ce contexte, le taux d'activité et le nombre d'inscriptions sont plus élevés au Canada que dans la plupart des pays européens. Jusqu'à la récession des dernières années, le Canada était le pays de l'OCDE où la croissance de l'emploi était la plus forte.

De nombreuses comparaisons sur le plan international figurent dans le document d'accompagnement.

En conclusion

Les données présentées dans ce chapitre sont tirées du document d'accompagnement intitulé **Un nouveau profil statistique des jeunes au Canada**. Ce document contient davantage de renseignements ainsi que des interprétations et des références quant aux sources de données.

Globalement il ressort de cette analyse que bon nombre de jeunes de tous les groupes ne passent pas facilement du monde des études au monde du travail. Il s'en dégage aussi d'autres constatations. Habituellement, les jeunes aux études à plein temps et les jeunes travailleurs à plein temps participent plus que les autres jeunes à des activités sociales et culturelles. Par ailleurs, l'économie a réussi à créer de nombreux nouveaux emplois. Jusqu'en 1982, le Canada était la plus forte (bien supérieure à 2 % par année). Malgré tout, le Canada n'a jamais réussi à créer suffisamment d'emplois pour toutes les personnes qui cherchaient du travail. Au cours d'une semaine moyenne en 1983, plus de 800 000 jeunes n'étudiant ni ne travaillant à plein temps souhaitaient pouvoir le faire. A l'heure actuelle, moins de la moitié des jeunes trouvent un travail à plein temps pour toute l'année. Pour bon nombre de jeunes, la possibilité de rester au foyer familial, ou de poursuivre leurs études, a été une solution de rechange à une époque où il était difficile de trouver un emploi. La majorité d'entre eux vivaient dans des familles dont le revenu était supérieur au seuil de pauvreté.

Une politique des jeunes doit viser à lutter contre l'incertitude générale qui règne et qui devient pour certains une source d'anxiété liée sans aucun doute à un ensemble de tendances sociales négatives, y compris au taux croissant de suicide. Il faut tenir compte du fait que de nombreux jeunes de tous âges et niveaux d'instruction, ainsi que des deux sexes, se heurtent à de graves difficultés dans les deux grandes transitions de la vie. Il faut également considérer que le chômage des jeunes n'a cessé d'augmenter depuis le milieu des années 1960, ce qui laisse entrevoir des changements structurels importants de l'économie. Il faut aussi tenir compte de l'existence d'une minorité de jeunes qui ont été particulièrement touchés par la récession et qui ont encore beaucoup de mal à trouver du travail. Il est clair qu'il faut mettre en oeuvre des mesures immédiates de création d'emplois et des mesures d'adaptation à long terme. En établissant une politique des jeunes, il faut

reconnaître que si l'on ne prend pas des mesures pour s'attaquer à ces problèmes, les problèmes d'emploi continueront de se poser pendant quelque temps encore. Aussi enfin, il faut accepter le fait que la solution ne sera pas facile à trouver. Le chômage élevé des jeunes est un problème d'envergure mondiale.

Enfin, il faut encore reconnaître que le défi peut et doit être relevé. Dans le passé, on a toujours réussi à créer des emplois. Le système d'enseignement s'est adapté rapidement. Les jeunes Canadiens sont généralement en bonne santé, et assez instruits. Tous les conditions nécessaires à la réussite sont présentes. Il ne manque plus que la volonté collective et l'action concertée.

Mesures actuelles 2

Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux ont pris de nombreuses mesures à l'intention des jeunes et offrent un grand nombre de programmes dont ceux-ci sont les principaux bénéficiaires ou auxquels ils contribuent.

L'aide à l'éducation

En 1983-1984, le montant total des dépenses consacrées à l'éducation a été évalué à 20,1 milliards de dollars pour l'enseignement primaire et secondaire, à 8,4 milliards de dollars pour les collèges communautaires et les universités, auxquels s'ajoutent 1,8 milliard de dollars pour la formation professionnelle, soit un total de 30,3 milliards de dollars. De ce montant, 23 milliards de dollars proviennent des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. On estime que ces deux ordres de gouvernement consacreront 24,5 milliards de dollars à l'éducation en 1984-1985.

Bien que les gouvernements provinciaux assument principalement les dépenses au titre de l'éducation, le gouvernement du Canada y contribue directement et indirectement. Il assume une part importante du coût de l'éducation postsecondaire par versement direct de fonds et par transfert d'impôt en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis. Pour 1983-1984, la valeur de ces transferts a été évaluée à 3,9 milliards de dollars. A cela s'ajoutent notamment les subventions pour l'enseignement dans les deux langues officielles, le Programme canadien de prêts aux étudiants, les centres de spécialisation, le Programme de prêts et bourses, ainsi que l'aide à l'éducation postsecondaire des autochtones et l'aide à la recherche dans les universités. La description complète des programmes fédéraux d'aide à l'éducation figure dans le document du Secrétariat d'État, intitulé **L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation** et publié en 1983. La contribution totale du gouvernement fédéral en 1983-1984 a été évaluée à 7 milliards de dollars.

Le Secrétariat d'État, qui est responsable d'un grand nombre de programmes fédéraux d'aide à l'éducation, procède actuellement à une révision de ses programmes d'aide. Au cours des

entretiens privés qu'ils ont eus avec le ministre d'État à la Jeunesse, un certain nombre de jeunes ont exprimé leurs opinions et leurs préoccupations. Par exemple, ils reprochent au gouvernement fédéral de verser aux provinces, sous la forme de transferts inconditionnels, une grande partie du budget réservé à l'éducation sans exiger que ces fonds soient consacrés à l'éducation. De plus, ces dépenses massives leur semblent surtout destinées à un petit nombre d'étudiants et favoriser davantage les plus privilégiés des jeunes Canadiens.

On consacre beaucoup moins d'argent aux programmes destinés aux jeunes qui ne font pas d'études postsecondaires, ce qui soulève parfois des questions d'équilibre et d'équité. Les étudiants de postsecondaire proviennent généralement d'un milieu aisé et sont financièrement avantagés du fait qu'ils sont plus instruits.

Caisse Perspectives Jeunesse

Outre l'aide à l'éducation, la catégorie la plus importante des programmes destinés aux jeunes est celle des programmes et services d'emploi, qui fournissent une aide directe en facilitant la transition de l'école au travail et en créant des emplois pour les jeunes Canadiens. Les plus importants de ces programmes relèvent de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada qui notamment gère la Caisse Perspectives Jeunesse, caisse de un milliard de dollars. En 1983-1984, les opérations se présentent ainsi:

	Dépenses	Bénéficiaires
Services d'emploi	136 100 000 $	2 214 800
Formation et perfectionnement	498 600 000	138 400
Création d'emplois	478 300 000	169 400
Total	1 113 300 000	2 521 800

Les programmes financés à même la Caisse Perspectives Jeunesse comprennent:

- des services spéciaux de counselling et de recherche d'emplois pour répondre aux besoins particuliers des jeunes sur le marché du travail;

4. Points saillants :

Fonds additionnels, Caisse Perspectives Jeunesse, 1984-1985

- **Été Canada :** 30 millions de dollars de plus à ce programme, qui offre des emplois d'été aux jeunes Canadiens.
- **Environnement 2000 :** 15 millions de dollars de plus à ce programme qui permet d'embaucher des jeunes pour travailler notamment à la conservation, à la protection de l'environnement et au reboisement.
- **Emploi et perfectionnement jeunesse : ressources halieutiques :** nouveau programme de 15 millions de dollars permettant à des jeunes d'acquérir une expérience débouchant sur une carrière, tout en contribuant à la conservation et à la gestion des ressources aquatiques renouvelables du Canada.
- **Été Indien Canada :** nouveau programme de 8 millions de dollars permettant d'offrir, durant et après l'été prochain, des possibilités d'emploi immédiat à de jeunes Indiens et Inuits dans une vaste gamme d'activités.
- **Corporation 1534-1984 :** crédits supplémentaires de 1,9 million de dollars destinés à des activités d'emploi pour les jeunes dans le cadre des fêtes du 450e anniversaire de l'arrivée de Jacques Cartier au Canada.
- **Option formation jeunesse :** nouveau programme expérimental de 30 millions de dollars qui combine une formation théorique avec une formation intensive en cours d'emploi. Si l'expérience est concluante, le champ d'application du programme sera élargi.
- **Alternance travail-études et alphabétisation :** 4 millions de dollars serviront à promouvoir des projets d'alternance travail-études aux niveaux secondaire et postsecondaire afin de permettre aux étudiants d'accéder plus facilement au monde du travail grâce à une expérience en cours d'emploi. Des projets seront également financés en vue d'utiliser les compétences des jeunes dans la lutte contre l'analphabétisme.
- **Caisse d'encouragement des compétences professionnelles :** 30 millions de dollars seront ajoutés à la Caisse afin d'aider à moderniser et à agrandir les installations de formation pour les professions d'importance nationale.
- **Jeunes entrepreneurs :** nouveau programme de 10 millions de dollars visant à aider les jeunes à créer leur propre entreprise.
- **Année internationale de la jeunesse :** 12 millions de dollars supplémentaires ont été accordés pour financer d'autres projets à l'occasion de l'AIJ (1985).
- **Prix 85 et Échanges de jeunes travailleurs :** 5,6 millions de dollars serviront à envoyer des jeunes diplômés canadiens de 20 à 24 ans à l'étranger pour participer à des stages de formation axés sur leur carrière. Prix 85 vise à mieux faire connaître les pays du Tiers-Monde aux Canadiens en permettant aux jeunes de communiquer l'expérience qu'ils ont vécue dans ces pays.

- la formation des jeunes en établissement et dans l'industrie;
- le perfectionnement professionnel des jeunes dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée;
- une aide aux personnes défavorisées sur le plan de l'emploi, aide leur permettant d'acquérir la formation et les compétences nécessaires sur le marché du travail;
- des emplois d'été et des emplois permanents;
- une aide aux jeunes pour s'établir dans une autre région et trouver un emploi convenable.

En 1984-1985, les crédits alloués pour la caisse ont été augmentés, ce qui a permis de redistribuer la totalité des fonds entre de nouveaux programmes, compte tenu des avis exprimés lors des consultations. Dans le tableau 4 portant sur «les points saillants», l'utilisation de ces fonds additionnels est schématisée.

Ces programmes s'adressent à la fois aux jeunes qui sont déjà sur le marché du travail et à ceux qui se préparent à la vie active. Les services, les emplois ou le perfectionnement professionnel offerts vont souvent de pair avec une aide financière, afin de permettre aux jeunes d'être plus indépendants.

Les autres programmes et services

En dehors de la Caisse Perspectives Jeunesse, il existe de nombreux autres programmes et services gouvernementaux qui visent à faciliter la transition du monde des études et de l'état de dépendance au monde du travail. Citons à titre d'exemples:

- Katimavik, service national pour les jeunes, qui a pour objectifs de servir les collectivités canadiennes, de contribuer à l'épanouissement personnel des participants et de mieux leur faire connaître le pays ;
- une gamme de programmes à l'intention des jeunes autochtones.

Le Répertoire des programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux à l'intention des jeunes, publié par Emploi et Immigration Canada, décrit les nombreux programmes fédéraux et provinciaux financés ou non à même la Caisse Perspectives Jeunesse.

Les programmes axés sur l'école et le monde du travail ne représentent qu'une partie des programmes gouvernementaux qui s'intéressent aux jeunes. Dans d'autres domaines il existe des programmes destinés spécifiquement aux jeunes. Une autre mesure importante est la Loi sur les jeunes contrevenants, qui sera d'une très grande aide pour uniformiser les interventions dans ce domaine. De nombreux programmes, qui ne visent pas particulièrement les jeunes, n'en ont pas moins une grande importance à leurs yeux. Il s'agit notamment des programmes liés à la santé, à la culture, au conditionnement physique, aux conditions de travail et à différents autres domaines d'ordre social et économique.

Il importe de tenir compte de la situation particulière des jeunes dans le cadre de ces programmes généraux, comme en témoignent certaines questions soulevées lors des consultations initiales. Certains ont demandé si les divers programmes culturels accordent suffisamment d'attention aux besoins des jeunes artistes, écrivains et comédiens? Favorise-t-on davantage les artistes qui ont déjà fait leurs preuves? De façon plus générale, il n'y a peut-être pas lieu d'appliquer aux jeunes des valeurs aussi rigides que pour les adultes. Dans la mesure du possible, il est important que les jeunes vivent leurs propres expériences.

Parmi les programmes généraux d'importance particulière pour les jeunes figurent ceux qui fournissent de l'aide lorsque l'une ou l'autre ou les deux des transitions ne se font pas comme elles le devraient. Dans un pareil cas, on a recours à l'assurance-chômage et à l'aide sociale. Les jeunes sont très nombreux à avoir reçu des prestations d'assurance-chômage. Les points saillants qui suivent montrent que les jeunes reçoivent environ 30 % des prestations d'assurance-chômage. Toutefois, les cotisations versées par les jeunes ne représentent que 20 % du total perçu.

Moins de jeunes touchent des prestations provinciales d'aide sociale que des prestations d'assurance-chômage. Les questions de la différence énorme de traitement et de l'insuffisance des niveaux de prestations d'aide sociale ont toutefois été soulevées au cours des consultations du Ministre. L'admissibilité à l'aide sociale est déterminée en fonction des besoins du demandeur, compte tenu de son revenu et de ses ressources disponibles, ce qui n'est pas le cas pour l'assurance-chômage. Une fois que les besoins ont été établis, une aide est accordée soit en espèces, soit d'une autre façon. La somme ou le genre et la portée des services offerts relèvent de la compétence des provinces.

5. Points saillants :
Les jeunes et l'assurance-chômage

- De 1972 à 1982, le total des prestations d'assurance-chômage s'est élevé à 43 milliards de dollars. De cette somme, les jeunes (âgés de 15 à 24 ans) ont touché 13 milliards de dollars.
- Sur une base annuelle, la part des prestations versées aux jeunes, soit environ 30 %, est restée relativement stable, la majeure partie des prestations (environ 75 %) allant aux jeunes de 20 à 24 ans. Pour 1982, cela représente en gros un montant de 2,5 milliards de dollars, dont 1,9 milliard de dollars aux jeunes de 20 à 24 ans.
- De 1972 à 1982, le montant total des cotisations salariales s'élevait à 13 milliards de dollars. Le montant des cotisations versées par les jeunes s'élevait à quelque 3 milliards de dollars.
- La part des cotisations versées par les jeunes a baissé de 24,7 %, en 1972 à 19,7 % en 1982, tandis que celle des adultes a augmenté en conséquence. En ce qui concerne la part de 19,7 % en 1982, 4,6 % provenaient des 15 à 19 ans et 15,1 %, des 20 à 24 ans.
- La part des périodes de prestations établies par les jeunes a baissé de 39,8 % (soit 863 000) en 1977 à 32,5 % (soit 886 400) en 1982. Les jeunes de 15 à 19 ans ont été les plus affectés et leur part a baissé de 15,7 % (soit 341 000) en 1977 à 9,3 % (soit 253 700) en 1982. Cette baisse est principalement attribuable aux changements apportés au Régime d'assurance-chômage en 1979 et en vertu desquels il a été plus difficile pour les réitérants et les nouveaux arrivants de recevoir des prestations.
- Au cours de la période visée, le nombre d'adultes qui ont cotisé au Régime d'assurance-chômage a augmenté de 806 700 et celui des jeunes, de 424 700 seulement, la plupart de ces jeunes (357 000) étaient âgés de 20 à 24 ans.
- Le nombre moyen de prestations hebdomadaires touchées a augmenté de 19,8 % à 23,3 % dans le cas des jeunes, mais de 21 % à 21,7 % dans celui des adultes.
- Le taux moyen de prestations hebdomadaires a plus que doublé dans le cas des jeunes aussi bien que dans celui des adultes, mais le montant moyen de la prestations hebdomadaire versée aux jeunes est resté inférieur à celui des adultes (120,43 $ pour les jeunes comparativement à 138,47 $ pour les adultes en 1982.)
- Le montant moyen des prestations touchées par période de prestation établie a considérablement augmenté dans le cas des jeunes (soit de 1 060 $ à 2 806 $) de même que dans celui des adultes (soit de 1 280 $ à 3 009 $) au cours de la période visée.

Il est d'usage, dans les provinces, d'accorder une aide moins généreuse aux personnes jugées capables de travailler qu'aux autres. Les jeunes en état de travailler sont souvent jugés plus mobiles, plus susceptibles de s'adapter et mieux en mesure de chercher un emploi et d'obtenir un revenu. Le revenu de la famille ou des parents est souvent pris en compte pour déterminer le montant de l'aide qui sera offerte. Par exemple, un célibataire capable de travailler touchera 103 $ par mois au Nouveau-Brunswick mais 437 $ en Alberta. Par contre, s'il est incapable de travailler, il recevra 358 $ par mois au Nouveau-Brunswick et 480 $ en Alberta. A l'Île-du-Prince-Édouard et dans les Territoires, l'aide mensuelle offerte aux célibataires, capables ou non de travailler, est la même.

Ces chiffres ne constituent toutefois pas une base véritable de comparaison. Même s'il existe des analogies entre les taux et les barèmes de prestations d'une province à l'autre, de nombreuses variables ont une incidence sur le taux réel versé aux personnes nécessiteuses. Seule une analyse approfondie de l'ensemble des taux, des structures et des critères peut fournir une base valable de comparaison.

En conclusion

Somme toute, les gouvernements ont élaboré de nombreux programmes en faveur des jeunes. De gros efforts ont été déployés pour aider les jeunes à faire la transition du monde des études au monde du travail et de l'état de dépendance à l'état d'indépendance. Mais, comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, il reste à relever des défis de taille. Les programmes des gouvernements ne peuvent pas ou ne doivent pas régler tous ces problèmes. Il n'en demeure pas moins qu'il convient de prendre de nouvelles orientations; la création de la Caisse Perspectives Jeunesse a marqué le début de ce mouvement.

Il convient d'examiner de façon plus approfondie l'équilibre entre les divers genres de programmes. Quelle est la juste mesure entre l'aide offerte aux jeunes dans le domaine de l'enseignement postsecondaire et celle qui est destinée aux jeunes qui ont besoin d'acquérir des compétences en cours d'emploi? Quel est le meilleur équilibre entre les programmes généraux et les programmes qui s'adressent particulièrement aux jeunes? Comment les programmes généraux peuvent-ils tenir compte des besoins propres aux jeunes? Divers programmes fédéraux et provinciaux souli-

gnent le passage, de diverses manières et à différents âges, de l'enfance à l'âge adulte. Cela pose-t-il un problème? Il est difficile de répondre à bon nombre de ces questions. De toute matière, les solutions varieront en fonction de besoins économiques, sociaux et culturels plus généraux.

La prochaine année (1985), désignée par les Nations Unies comme l'Année internationale de la jeunesse (AIJ), fournira une excellente occasion d'examiner les politiques et les programmes relatifs aux jeunes. La participation, le développement et la paix sont les thèmes qui ont été proposés aux pays et organismes affiliés aux Nations Unies. Afin de coordonner les activités prévues au Canada pour souligner cette année, le gouvernement fédéral a créé un secrétariat de l'AIJ au Secrétariat d'État. Le programme a été conçu de manière à :

- inciter les jeunes à participer à la vie sociale, culturelle, politique et économique du Canada;
- sensibiliser tous les Canadiens aux intérêts, aux préoccupations, aux aspirations et aux réalisations des jeunes.

Il sera très important que les nouvelles orientations des programmes et des politiques du gouvernement du Canada soient en accord avec les orientations des provinces et les efforts déployés par le monde des affaires, les syndicats et les divers organismes au service des jeunes. C'est d'ailleurs ce qui est ressorti des consultations que nous avons eues. Dans le prochain chapitre nous examinerons de façon plus approfondie les opinions et les idées émises en ce qui concerne les programmes actuels ainsi que d'autres questions.

Chapitre III

Points de vue sur la situation 3

Portée et déroulement des consultations

Des consultations préliminaires et officieuses ont eu lieu du 12 mars au 13 avril dans chaque province et dans les Territoires du Nord-Ouest. Plus de 110 organismes y ont participé et dans la plupart des cas ils étaient représentés par deux ou trois de leurs membres. On en trouve la liste complète en annexe.

Dans l'ensemble, les points de vue exprimés corroborent les conclusions de l'analyse statistique présentée au chapitre III. Les jeunes sont particulièrement préoccupés du volet études de la transition de l'école au travail. Les groupes qui assurent des services aux jeunes font quant à eux porter leur attention sur le processus de transition lui-même. Les chefs d'entreprises et les syndicats ont bien sûr insisté sur le volet travail. Tous sont d'avis que le problème le plus grave est le manque de travail valable, et partant, l'absence de raison d'être du processus. Divers sondages d'opinion se font l'écho de ces messages.

Voici une récapitulation des opinions exprimées durant les consultations. Nous les reproduisons aussi fidèlement que possible, telles qu'elles ont été dites au Ministre, sans en soupeser la valeur ni commenter leur cohérence. On trouve à la fin du chapitre un examen des résultats des divers sondages d'opinion.

Le point de vue des jeunes

Quatre grands thèmes se dégagent des vues exprimées par les jeunes. **Tout d'abord, le système d'enseignement ne répond pas aux besoins des jeunes d'aujourd'hui.**

De façon générale, les jeunes reprochent au système d'enseignement secondaire d'être ennuyeux, désuet et «dépersonnalisant». Le roulement des classes, le fait de changer constamment de professeur et la taille de la population étudiante contribuent à engendrer la conformité, la passivité et une perte d'estime personnelle. Si le régime scolaire est axé sur la compétition et les réalisations individuelles, il ne réussit pourtant pas à développer les qualités de chef ni à créer un esprit collectif. Les élèves moins doués pour les étu-

des se sentent en quelque sorte classés parmi les 'ratés', sans qu'on leur donne la chance de cultiver d'autres aspects de leur personnalité et de mûrir. Par ailleurs, ceux qui réussissent et qui désirent continuer leurs études au niveau postsecondaire, ou encore à se joindre à la population active, ne reçoivent que peu d'orientation de la part des enseignants et des conseillers.

Les étudiants du niveau postsecondaire s'inquiètent de la hausse des frais de scolarité et de la difficulté d'accéder aux établissements de leur choix. Ils se sentent impuissants devant la mauvaise administration des ressources en matière d'éducation et proposent que les fonds visés par les accords sur le financement des programmes établis soient attribués en fonction de cibles précises.

Les étudiants craignent aussi qu'une tendance trop prononcée vers la spécialisation compromette éventuellement l'intention même de l'éducation. Bien qu'ils admettent généralement que l'acquisition de compétences liées aux besoins projetés du marché du travail doit être mieux intégrée au système d'enseignement, ils estiment qu'il faudrait aussi mettre l'accent sur l'enseignement des sciences et des arts libéraux, afin de les doter d'un bagage de connaissances complet et de les préparer à devenir des membres polyvalents de la population active et de la société en général. Cet aspect prend beaucoup d'importance à leurs yeux du fait qu'ils s'attendent à devoir se réorienter plus d'une fois au cours de leur vis active.

Les étudiants autochtones désireux de poursuivre des études supérieures doivent, quant à eux, surmonter des obstacles particuliers d'ordre culturel ou dus à leur situation géographique. Les jeunes immigrants et les enfants de familles à faible revenu se sentent souvent tenus de trouver du travail pour aider à pourvoir aux besoins de leur famille; cette pression est ressentie d'autant plus fortement lorsqu'ils sont en passe d'échouer ou de doubler. Certaines étudiantes ont formulé des plaintes précises au sujet du contenu parfois sexiste des cours, du fait qu'elles soient orientées vers les arts et de l'accès limité à l'enseignement postsecondaire.

Presque tous les étudiants qui ont voulu être entendus étaient d'accord pour dire que les compétences et les connaissances qu'ils acquièrent à l'école sont tout à fait détachées de la réalité sociale et culturelle; en d'autres termes, ils n'ont pas l'impression d'être membre d'une collectivité et de faire un apprentissage qui soit nécessaire et valable pour la nation. Ils partageaient la crainte qu'ils ne pourraient se tailler une place sur le marché du travail, quelle que soit leur formation. Ils ont d'ailleurs insisté sur la

valeur des programmes d'alternance travail-études offerts au niveau secondaire, de l'éducation coopérative au niveau postsecondaire et d'initiatives comme le programme Katimavik.

En second lieu, les jeunes se cherchent une identité comme membres à part entière de la société; ils veulent qu'on leur confie des responsabilités tout en les rendant comptables de leurs décisions.

Pour l'essentiel, c'est à titre d'actifs occupés que les jeunes considèrent qu'ils pourront rendre à la société ce qu'ils lui doivent, c'est-à-dire y apporter leur contribution en tant que citoyens et de contribuables. Pour certains, seul un travail leur conférera une dignité personnelle. Tous les jeunes consultés ont admis qu'il y a de la dignité dans le travail. Ceux auxquels s'offraient le plus de choix ont déclaré vouloir travailler en collaboration avec les adultes, en tant que partenaires égaux. Ils estiment qu'il est important de travailler mais que le fait d'être sans travail ne devrait pas détruire la dignité de l'individu. Ces jeunes pressentent qu'il faudra opérer des changements de taille pour permettre à chacun de faire sa part dans la société, que ce soit par le travail traditionnel ou par d'autres activités valables.

Les jeunes les moins qualifiés cherchent aussi à trouver une certaine dignité dans leur travail. Beaucoup d'entre eux se disent prêts à commencer au bas de l'échelle pour ensuite s'élever dans la hiérarchie, mais les employeurs offrent peu d'encouragement à cet égard sous la forme de possibilités de formation ou d'avancement. Les principaux employeurs des jeunes ont tendance à leur verser le taux de salaire minimum, mais celui-ci ne progresse pas suivant l'ancienneté. Les jeunes ont aussi l'impression que les employeurs ont beau jeu dans la conjoncture actuelle et qu'ils ne sont pas enclins à embaucher des travailleurs jeunes et inexpérimentés.

Les jeunes les plus démunis cherchent à trouver des emplois, tandis que leurs besoin fondamentaux, logement et subsistance, sont encore insatisfaits. La plupart d'entre eux vivent hors du foyer, dépendent de l'aide sociale et ne savent pas comment tirer leur épingle du jeu. Des antécédents défavorables, comme le fait d'avoir commis des délits, la toxicomanie, l'alcoolisme, les grossesses à l'âge de l'adolescence et même des désordres mentaux, font hésiter d'éventuels employeurs. Ces jeunes ont besoin d'être recyclés, préparés à occuper un emploi, placés dans des milieux de travail protégés puis, une fois qu'ils ont trouvé un emploi, constamment soutenus du point de vue moral et financier. Ils sont incapables d'y parvenir par eux-mêmes et peu d'entre nous le pourraient à leur place.

6. Points saillants : propositions des jeunes

- Instaurer, au secondaire, des cours de dynamique de la vie et de préparation à l'emploi pour les jeunes moins intéressés à poursuivre leurs études; ces cours pourraient se donner le matin, par exemple, ce qui permettrait aux jeunes de travailler à mi-temps pour des services communautaires ou dans le secteur privé.
- Mettre sur pied un congrès de la jeunesse du Canada ou un conseil consultatif national de la jeunesse, formé de représentants d'organismes régionaux de jeunes, pour servir de corps consultatif permanent auprès du gouvernement. Créer une assemblée de la Jeunesse Nord-Sud qui permettrait aux jeunes Canadien de rencontrer régulièrement les jeunes d'autres pays.
- Créer plus de possibilités d'emploi dans le secteur rural pour les jeunes intéressés par l'agriculture.
- Offrir des possibilités aux jeunes entrepreneurs.
- Accroître les stages et les programmes de formation en cours d'emploi pour faciliter le passage du monde des études à celui du travail.
- Modifier Été Canada de façon à mettre plutôt l'accent sur les initiatives à l'échelle régionale et provinciale.
- Accroître les échanges de travailleurs à l'échelle nationale et internationale.
- Diffuser de l'information sur l'emploi et la formation dans les écoles et les lieux de rassemblement des jeunes. Avoir recours aux groupes et aux clubs de jeunes pour s'adresser aux jeunes défavorisés et mettre sur pied des projets destinés à les aider.
- Être plus attentif aux difficultés des jeunes de la première et de la deuxième générations d'immigrants, surtout aux problèmes que pose l'éducation dans deux courants culturels. Encourager les jeunes à faire des recherches sur l'histoire locale et ethnique et les amener ainsi à apprendre leur propre histoire.
- Insérer dans le financement de l'enseignement au niveau postsecondaire une formule qui lie le niveau de financement au nombre d'inscriptions plutôt qu'au nombre d'habitants; augmenter les fonds en fonction de ce principe.
- Considérer l'Année internationale de la Jeunesse comme une décennie et inviter différents pays à être les hôtes de conférences internationales annuelles.
- Instaurer une Semaine nationale de la jeunesse qui se tiendrait chaque année au début de juin.
- Au nom de la paix, promouvoir des échanges entre des jeunes du Canada et des jeunes des pays du bloc communiste.
- Créer un festival international des œuvres d'art créées par des jeunes.
- Élaborer un programme pour soutenir les organismes représentant les jeunes, comme il en existe déjà pour les organismes de femmes.

Beaucoup ont invoqué le besoin de stratégies de prévention, soutenant que les problèmes et les priorités des jeunes sont intimement liés à la situation de l'enfant dans la société, surtout dans le cas du groupe des 10 à 14 ans. Certains préconisaient d'ailleurs une redéfinition de la catégorie de la jeunesse, qui irait de 10 à 24 ans.

Troisièmement, les jeunes veulent avoir accès aux institutions et participer à la prise des décisions.

Tous les jeunes, peu importe leur âge ou leur niveau de scolarité, se sont plaints du manque d'information sur les programmes mis en place pour les aider. Les jeunes défavorisés ne savent pas où s'adresser pour obtenir de l'aide. Ils se laissent facilement intimider par les adultes et les conseillers qui sont censés les secourir; ils lisent et s'expriment souvent avec difficulté. Il nous faut donc dépister ces jeunes et leur apporter les services dont ils ont besoin.

Ceux qui connaissent le fonctionnement du système considèrent que ce dernier les sert mal : les formulaires de demande sont compliqués, les enseignants et les conseillers en emploi sont insensibles, les médias les présentent de façon stéréotypée, les syndicats ne s'intéressent pas à eux ou encore les employeurs ne pensent qu'à les exploiter. Ces jeunes critiquent les programmes d'emploi et les cours de formation de courte durée offerts par les gouvernements, le manque d'orientation professionnelle à l'école ou à l'extérieur et le fait que la plupart des adultes font peu de cas en général de leurs problèmes. Ils sont prêts à faire leur propre effort et à assumer la responsabilité de leurs actions mais, pour y arriver, ils ont besoin d'un milieu plus positif. Ils sont d'avis que, d'une certaine façon, notre société garde les jeunes dans un été de dépendance, «d'infantilisme», tout en s'attendant néanmoins à ce qu'ils prennent des décisions adultes.

Les jeunes s'attendent de l'école qu'elle les prépare mieux à devenir des adultes au moyen de cours de dynamique de la vie et d'apprentissage social. Il demandent une formation plus approfondie au niveau secondaire et la possibilité de savoir ce que c'est que de travailler, avant de choisir une carrière. Les plus ambitieux et les plus innovateurs voient surgir de nombreuses possibilités d'exploiter des secteurs qui profiteraient à tous les membres de la société. Ils sont prêts à faire eux-mêmes un effort et à prêter main-forte aux moins favorisés, si seulement nous voulons leur en fournir l'occasion.

Ainsi, il faut donner aux jeunes davantage de renseignements et leur faciliter l'accès aux programmes et services gouvernementaux créés à leur intention, notamment ceux des ministères fédéraux

comme Emploi et Immigration Canada, le Secrétariat d'État, Santé et Bien-être social, la Défense nationale, le ministère des Communications, Agriculture Canada et Environnement Canada.

Enfin, pour les jeunes, l'Année internationale de la jeunesse est une occasion de bâtir une image positive et de mettre à l'essai des méthodes innovatrices dans tous les secteurs de la vie.

Bien que le chômage soit une préoccupation importante des jeunes à l'heure actuelle et qu'il doive le demeurer dans un avenir prévisible, ceux-ci attendent l'année 1985 avec enthousiasme. Ils espèrent que l'Année internationale de la jeunesse offrira de multiples activités et expériences et qu'elle sera l'occasion d'une réflexion et d'une réévaluation de leur situation. Mais surtout, ils veulent utiliser toutes leurs aptitudes de façon positive et prouver leur valeur au reste de la société.

Les jeunes considèrent les échanges internationaux et nationaux comme un excellent moyen d'acquérir une expérience de vie et de travail, d'élargir leur vision des choses et d'établir des contacts permanents. Ces échanges peuvent permettre de promouvoir la participation, la paix dans le monde et le développement, lesquelles sont les principales préoccupations des jeunes Canadiens.

On s'est montré préoccupé de la brièveté de la période d'aide financière offerte en 1985 et l'on demande plutôt que les groupes et les organismes de jeunes obtiennent une aide à long terme.

Les jeunes ont hâte de participer aux colloques, aux conférences et aux rassemblements qui marqueront l'Année internationale de la jeunesse. Ils désirent surtout que les activités se déroulent aux échelons local et régional. L'optique du ministre d'État à la Jeunesse, c'est-à-dire une Année internationale de la jeunesse pour les jeunes et célébrée par les jeunes a été fortement appuyée.

Le point de vue des organismes s'adressant aux jeunes

Ces organismes ont cerné deux problèmes fondamentaux chez les jeunes.

En premier lieu, l'hétérogénéité du groupe des jeunes impose l'élaboration d'une solution globale et souple.

En général, les jeunes âgés de 15 à 19 ans cherchent du travail parce que cela constitue une source de revenu et un moyen d'indépendance et de valorisation personnelle. Au début de leur recherche, ils sont très optimistes mais, en général, leurs compétences et leur expérience de travail sont insuffisantes. Entre 19 et 24 ans,

ces mêmes jeunes commencent à perdre leur enthousiasme. Ils admettent qu'ils n'ont pas les compétences requises pour obtenir un emploi intéressant et ils sont disposés à recevoir une formation ou à se recycler.

Une formation en cours d'emploi plus poussée, dans les secteurs public et privé, pourrait profiter à tous les jeunes; il faut dépasser le stade des projets ponctuels et à court terme, de création d'emplois. La formation est essentielle pour acquérir les compétences nécessaires, lutter contre le chômage structurel et changer les attitudes des jeunes et des employeurs. Les programmes comme Accès-carrière permettent simultanément de gagner un revenu et d'apprendre : les stages de la composante Emplois d'été d'Accès-carrière sont particulièrement utiles parce que, échelonnés sur trois été, ils donnent aux jeunes des responsabilités de plus en plus importantes ainsi qu'une expérience de travail. Les spécialistes au service des jeunes insistent pour que le gouvernement mette à l'essai le plus tôt possible des moyens d'améliorer les systèmes d'enseignement et de formation et de tenir compte des disparités sur ce plan parmi les diverses collectivités du pays.

Pour venir à bout des problèmes particuliers auxquels les jeunes défavorisés font face, des solutions à long terme sont nécessaires. Même s'ils ont seulement de 15 à 24 ans, ces jeunes ont vécu des expériences négatives de différentes natures : agressions pendant l'enfance, foyer brisé, violence dans la famille, délits, drogue, alcoolisme, tentative de suicide, grossesse, prostitution et, dans tous les cas, échec à l'école. D'ordinaire, ils vivent des prestations d'aide sociale, ils n'ont pas de résidence fixe, ils sont partiellement illettrés, ils n'ont pas de compétences professionnelles et leur comportement contrevient à l'éthique du travail. Les écoles et les employeurs ne peuvent résoudre tous leurs problèmes; bon nombre d'entre eux ont besoin de services particuliers et poussés de counselling.

Les programmes et les établissements en place ne conviennent pas aux jeunes les plus défavorisés. Jusqu'ici, ceux qui ont eu le plus de succès sont les programmes de counselling, de préparation à l'emploi, de dynamique de la vie et de placement, de même que ceux qui continuent d'offrir un soutien financier lorsque le participant occupe un emploi. Toutefois, seuls les jeunes qui suivent un programmes au complet (qui dure souvent de 12 à 15 semaines) ont une chance de réussir. Nombreux sont ceux qui abandonnent parce que leur situation est très précaire sur le plan du logement et du revenu.

7. Points saillants :

Propositions des organismes s'adressant aux jeunes

- Rédiger un livre blanc pour orienter l'élaboration de la politique dans les années à venir.
- Mettre en place un programme Jeunes horizons pour aider les jeunes à définir leurs propres modes de participation à la société.
- Encourager les projets d'entreprise et offrir un soutien financier au moyen de programmes d'alternance travail-études et d'enseignement coopératif.
- Financer des conférences ou des ateliers régionaux et nationaux en 1984 et en 1985 en vue de trouver de nouvelles façons d'aborder les problèmes des jeunes.
- A l'aide d'obligations et de contributions, créer un fonds de développement pour les jeunes qui servira à fournir du capital-risque, à financer la recherche et le développement, la commercialisation et la création de produits, à stimuler l'établissement d'entreprises coopératives et de programmes d'alternance travail-études, à financer des projets de jeunes, par exemple, des services aux personnes âgées, aux personnes handicapées, des services de garderie, de reboisement, de tourisme et de loisirs.
- Modifier la définition du terme «jeune» afin qu'elle englobe même les jeunes de 8 ou 10 ans pour qu'il soit plus facile de déceler et de prévenir les problèmes avant que ces jeunes atteignent l'adolescence.
- Offrir une formation spéciale et une expérience de travail, y compris un enseignement de base (1re à 7e années) aux jeunes autochtones.
- Financer la tenue d'une conférence internationale des jeunes autochtones et d'une conférence des Métis à l'occasion du centenaire des métis en 1985.
- Prévoir un financement et des programmes à long terme pour les jeunes défavorisés et ceux qui sont faiblement scolarisés et dont les possibilités d'avancement sont très limitées.

En conséquence, il est essentiel de mettre en oeuvre des projets de longue durée qui vont offrir à ces jeunes un soutien financier, psychologique et moral pour améliorer leur situation. Avant de leur apprendre un métier simultanément, il importe d'accroître leur respect de soi, et leur confiance en soi, de même que de faciliter leur insertion sociale. Si la société n'investit pas maintenant dans ce segment de la population, il lui en coûtera davantage en prestations d'aide sociale et d'assurance-chômage, en soins de la santé et en frais de détention pendant toute la vie de cette génération (et peut-être même de la suivante).

Deuxièmement, les jeunes ont besoin d'être plus engagés dans les institutions sociales; ils se sentent aliénés par notre société de consommation.

De nombreux jeunes qui, pourtant, ont du succès, sont motivés et ambitieux, «décrochent» parce que l'avenir les désespère. Ce qui les préoccupe surtout, c'est l'aspect emploi et revenu, bien sûr mais leur épanouissement et les crises mondiales les inquiètent également. Certaines enquêtes indiquent que 50% des jeunes ne s'ouvrent pas de leurs craintes aux adultes, qu'ils en parlent avec des personnes de leur âge ou n'en parlent pas du tout. Dans bon nombre d'écoles, la création de groupes d'entraide a été un succès mais c'est une formule encore peu répandue.

De nos jours, les parents ne peuvent plus être pour leurs enfants la source d'un cadre de valeurs stables ou d'activités intéressantes, tandis que les jeunes des générations précédentes pouvaient se tourner vers leurs familles, alors nombreuses, leurs voisins et leur collectivité pour être rassurés et guidés. Aujourd'hui, en raison surtout du contexte urbain et de la réduction de la famille, les jeunes ont moins de modèles pour leur transmettre les notions de responsabilité, de service à la collectivité et de valeur personnelle.

Il est donc important que les jeunes reçoivent l'éducation et la formation nécessaires pour devenir plus tard les dirigeants et les responsables de la collectivité. Les différents groupes qui s'occupent des jeunes, c'est-à-dire les enseignants, les travailleurs sociaux, les employeurs et les organismes de services aux jeunes, devraient s'efforcer autant que possible de faire participer les jeunes à la conception et à l'élaboration des programmes. Nous devons unir toutes nos ressources actuellement destinées aux jeunes et mieux les orienter. Les jeunes peuvent participer ou travailler à la prestation de services destinés aux jeunes. Des programmes comme Katimavik et comme les échanges pourraient être élargis de façon à offrir à davantage de jeunes des «expériences

guidées de perfectionnement». On pourrait encourager les jeunes entrepreneurs et donner aux décrocheurs une autre solution que les études, à savoir l'apprentissage.

Le point de vue des syndicats

L'essentiel des opinions exprimées par les syndicats se résume d'abord en deux points.

Premièrement, les syndicats font face à un dilemme : aider les jeunes à entrer sur le marché du travail ou protéger ceux qui ont travaillé toute leur vie contre les licenciements que peut entraîner la technologie.

Le problème classique «adultes contre jeunes» se pose actuellement lorsque les entreprises embauchent des étudiants et des apprentis plutôt que des travailleurs syndiqués lorsque la fermeture d'usines cause des licenciements et empêche tout recrutement; ou lorsque les travailleurs âgés que l'on a forcés à prendre une retraite anticipée occupent des postes moins bien rémunérés et à temps partiel qui étaient traditionnellement réservés aux jeunes.

Comme le milieu des affaires, les syndicats considèrent que le taux de chômage des jeunes, actuellement fort élevé, diminuerait si le taux de chômage global baissait. Ils remettent donc en question la priorité que le gouvernement accorde aux jeunes travailleurs et aux nouveaux arrivants sur le marché, jugeant que la population active actuelle a besoin d'être protégée. A leur avis, une stratégie axée sur l'activité industrielle et une meilleure planification de la part du gouvernement devraient réussir à stimuler l'économie; plus particulièrement, une stratégie axée sur l'infrastructure, l'industrie lourde et l'habitation devrait entraîner la création d'un grand nombre d'emplois, directement et indirectement.

Les travailleurs se demandent également où se situe vraiment le problème : est-ce l'emploi qui est rare ou les jeunes qui ne sont pas suffisamment préparés à entrer sur le marché du travail? Il existe divers moyens de prévoir quelles sont les compétences en demande, d'obtenir de l'aide dans la recherche d'un emploi ou d'acquérir de nouvelles compétences, mais les jeunes ne les connaissent pas. Un programme ou une campagne intense d'information est nécessaire, surtout dans les régions comme l'Alberta où le taux de chômage actuel est pratiquement un fait nouveau.

8. Points saillants :
Propositions des organisations syndicales

- Encourager l'achat de produits canadiens et protéger nos marchés face à une concurrence étrangère excessive.
- Formuler une politique du congé de perfectionnement professionnel ou de congé-éducation en vue d'améliorer les compétences et de partager les emplois existants.
- Élargir la création d'emplois à court et à moyen termes dans le secteur des travaux public — multiplier les projets du genre Katimavik et Relais pour les jeunes.
- Lancer un programme conjoint fédéral — provincial de relance interne, financé par déficit budgétaire, afin de créer des emplois dans les secteurs des transports et des services.
- Formuler une stratégie industrielle afin d'orienter l'essor économique.
- Déterminer les compétences demandées et les possibilités d'emploi pour les 5 à 10 prochaines années afin de permettre une orientation pertinente des programmes d'enseignement et de formation.
- Réduire l'année de travail, favoriser le travail à temps partiel et le congé de perfectionnement, en plus d'améliorer les régimes de pension et les possibilités de retraite anticipée.
- Appuyer les entreprises coopératives.

Deuxièmement, nous devons redéfinir ce qu'on entend par travail et par contribution à la société et revoir les moyens de redistribuer les richesses.

Le système d'imposition devrait être utilisé de façon plus créatrice (limitations des profits sans augmentation de l'impôt personnel) afin de favoriser la retraite anticipée, le travail à temps partiel, l'emploi partagé et le congé-éducation sans pénaliser les participants ou menacer leur niveau de vie à la retraite. Il faut améliorer et planifier les régimes de pensions à l'échelle nationale

afin que les travailleurs âgés soient traités d'un façon équitable lorsqu'ils perdent leur emploi par suite de l'utilisation de nouvelles techniques.

Les travailleurs âgés sont prêts à faire certains sacrifices pour que les jeunes aient un emploi; cependant, le gouvernement doit veiller à ce que l'industrie ne profite de leurs sacrifices pour réduire la masse salariale. Il faut adopter la même attitude dans le cas des programmes de création d'emplois et de formation qui comportent des subvention salariales; les syndicats veulent participer à la planification et veiller de près à ce qu'effectivement, les jeunes se perfectionnent en cours d'emploi.

Les dirigeants syndicaux voient dans le coût de plus en plus élevé des études un obstacle pour les enfants des familles à revenu moins élevé et pour ceux dont les parents ont perdu leur emploi pendant la récession des dernières années. Ce ne sont pas les prêts aux étudiants, mais plutôt le renforcement du programme d'alternance travail-études et des subventions salariales qui aidera les étudiants à poursuivre leurs études sans accumuler de lourdes dettes. Les programmes d'aide pour se lancer en affaires et les entreprises coopératives peuvent offrir des débouchés à un certain nombre de jeunes; les programmes d'apprentissage et de formation en cours d'emploi peuvent venir en aide à d'autres.

La dernière mise en garde des syndicats est la suivante : on n'obtiendra guère de résultats sans une stratégie économique globale axée, entre autres, sur l'éducation, la formation et l'emploi des jeunes. Les consultations entreprises par le ministre d'État à la Jeunesse témoignent du fait que le gouvernement s'engage à réunir les partenaires sociaux pour une action concertée. Cependant, sans un processus continu, un mécanisme capable de maintenir la collaboration, il y a peu d'espoir de mener à bien quelque initiative que ce soit.

Le point de vue des entreprises

Les représentants des entreprises ont fait ressortir un problème et un défi.

Le problème est le suivant : la conjoncture actuelle est un obstacle à l'embauchage des jeunes; leur manque de compétence ou de préparation au monde du travail aggrave la situation.

Notre productivité actuelle n'est pas aussi élevée qu'elle le devrait. Cela tient en partie aux salaires élevés et à l'attitude des travailleurs. De plus, nous ne sommes pas aussi concurrentiels sur

9. Points saillants :
Propositions des chefs d'entreprises

- Établir un répertoire gouvernemental des produits importés afin de stimuler la production canadienne.
- Créer un réseau de liaison à l'intention des participants aux échanges internationaux qui reviennent au Canada afin qu'ils puissent mettre en commun leurs connaissances et leurs contacts en vue d'en faire profiter leurs entreprises.
- Favoriser la participation au programme de Jeunes entreprises au niveau secondaire. Mettre également au programme scolaire régulier un enseignement financier et commercial.
- Élargir les programmes d'échanges existants plutôt que d'en créer d'autres à l'échelle fédérale.
- Promouvoir les stages d'Accès-carrière dans les Chambres de commerce et les organismes analogues afin de permettre l'acquisition de connaissances utiles dans les affaires.
- Élargir les programmes d'emploi et de formation pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage et de l'aide sociale.
- Mettre plus d'accent sur l'apprentissage et la formation professionnelle élémentaire dans l'industrie afin de rattraper le retard de ceux qui ont un faible niveau de scolarité, face aux nouveaux secteurs professionnels.
- Réévaluer tous les programmes de formation et de création d'emplois du gouvernement, notamment l'ancien Programme de prospection du marché du travail de la CEIC, qui combinait expérience de travail et réorientation scolaire pour les «décrocheurs» éventuels.
- Offrir des tarifs réduits de transport et d'hébergement pour les jeunes qui participent à l'Année internationale de la jeunesse.

les marchés internationaux que nous pourrions l'être, et cela augmente encore nos problèmes économiques. Afin d'accroître la productivité et de survivre sur les marchés internationaux, les industries ont recours aux nouvelles technologies, lesquelles entraînent bien souvent le licenciement de travailleurs. La plupart des employeurs et des conventions collectives accordent la priorité aux travailleurs licenciés lorsqu'il faut à nouveau combler un poste; les jeunes se trouvent ainsi deux fois plus défavorisés dans une population active de moins en moins nombreuse.

Dans ces conditions, pour faire concurrence aux travailleurs adultes, les jeunes ont besoin d'être mieux formés et d'être mieux préparés au marché du travail. Les écoles devraient donner beaucoup plus de renseignements sur les besoins du marché du travail et les possibilités de carrière.

Des cours comme ceux des Jeunes entreprises devraient figurer au programme scolaire afin de familiariser les étudiants avec les débouchés offerts dans le secteur privé. En accroissant les mesures d'aide aux programmes d'alternance travail-études et d'enseignement coopératif, on aide les étudiants à réussir le passage du monde des études à celui du travail.

Le gouvernement devrait améliorer la diffusion aux étudiants des renseignements sur les carrières et les projections de la demande dans les professions, de même que ses services de counselling destinés aux jeunes en général. Les entreprises, pour leur part, ont besoin d'informations plus nombreuses sur les programmes gouvernementaux qui facilitent l'embauchage et la formation des jeunes. Le gouvernement pourrait se faire l'avocat d'un système de consultations entre les associations d'employeurs et les écoles visant à déterminer les compétences demandées et à faciliter la planification des ressources humaines.

L'emploi des jeunes est directement lié aux principaux problèmes économiques du pays. Les gens d'affaires sont catégoriques : l'emploi des jeunes ne s'améliorera pas avant que ne se produise une reprise générale de l'économie. Les entreprises ne peuvent fournir des emplois que si le climat leur permet de vivre et de prospérer. Selon les chefs d'entreprises, les règlements gouvernementaux peuvent nuire à la création d'emplois s'ils restreignent les heures supplémentaires, imposent des congés statutaires, des taxes sur la masse salariale et édictent des codes du travail. Le secteur privé souhaite que le gouvernement intervienne moins souvent ou, au moins, qu'il se montre plus souple pour tenir compte des besoins de certains secteurs ou certaines régions (par exemple, le tourisme, les petites entreprises et le Nord).

Le défi est le suivant : à cause des technologies de pointe et de la concurrence de plus en plus forte sur les marchés internationaux, il est essentiel d'être autonome et créatif sur le plan économique.

L'entreprise privée est prête à accepter la transformation du marché du travail et des conditions de travail; cependant, elle met en garde le gouvernement contre la tentation d'imposer de vastes mesures qui feront grimper les coûts de la main-d'oeuvre et diminueront d'autant notre compétitivité. En général, les employeurs considèrent le travail partagé comme avantageux. Il arrive souvent que l'on offre la retraite anticipée à 55 ans mais peu saisissent l'occasion parce que le plupart craignent que l'inflation ne réduise leur pension. Pour ce qui est de l'emploi partagé, il n'est pas intéressant pour les travailleurs des secteurs saisonniers, comme celui de l'exploitation forestière.

En vue d'une redistribution du temps de travail, on devrait mettre l'accent sur la prolongation de la période d'études et de formation. Le gouvernement pourrait utiliser des stimulants fiscaux pour inciter les gens à continuer leurs études ou à rester à la maison plus longtemps. Cependant, ce n'est pas une redistribution du travail mais plutôt et seulement un essor économique qui viendra à bout des problèmes de l'emploi. Il faudrait également encourager les jeunes à acquérir une véritable expérience de travail au Canada ou à l'étranger. A cet égard, les programmes comme Accès-carrière et le Programme des échanges internationaux ont beaucoup de succès. Ces programmes, de même que le soutien accordé aux jeunes entreprises de petite et moyenne envergures, épauleront notre position concurrentielle et notre économie tout entière. Les chefs d'entreprises sont disposés à former des jeunes et à leur donner des conseils concernant de nouvelles gammes de produits ou de services.

Autres propositions récentes

Outre les personnes rencontrées lors des consultations, un bon nombre de particuliers et d'organisations ont fait des propositions pour améliorer la situation sociale et économique des jeunes dans la société. Plusieurs établissements d'enseignement, municipalités et organismes nationaux (secteur privé et organismes bénévoles) ont mis sur pied des groupes de travail ou des comités pour trouver des moyens plus efficaces d'aider les jeunes. De même, un cer-

tain nombre de propositions ont été faites au cours d'un récent colloque d'orientation sur les jeunes.

En général, ces propositions traitent des problèmes d'emploi des jeunes. Pour certains, il faut faciliter le passage du monde des études au monde du travail en élargissant les programmes d'enseignement coopératif, en offrant une orientation en milieu de travail, en encourageant le secteur privé à mettre sur pied des programmes de formation et d'emploi au moyen de subventions salariales ainsi qu'en créant ou en élargissant les cours d'apprentissage de métiers ou en ouvrant des collèges pour offrir ces cours. Afin d'aider les jeunes à créer eux-même plus d'emplois, certains ont suggéré d'offrir un appui financier aux jeunes entrepreneurs, d'élargir le programme de Jeunes entreprises au niveau secondaire et de favoriser la mise sur pied de coopératives de jeunes travailleurs ou de régimes de participation aux bénéfices. D'autres ont proposé de créer des emplois dans les secteurs de l'environnement et des services communautaires en les faisant participer à des projets dans des pays du Tiers-Monde, en les faisant travailler dans le secteur des loteries et des paris sportifs. Des stimulants aux entreprises, comme des subventions salariales et des crédits d'impôt à l'emploi, ont également été proposés.

Une autre catégorie de propositions concernait l'adaptation au marché du travail et les régimes traditionnels de travail. La retraite anticipée, des heures réduites de travail et de plus longs congés sont des mesures qui pourraient être prises assez rapidement sur une base volontaire pour redistribuer le travail disponible et, par ricochet, avantager les jeunes. La réduction du salaire minimum pour les jeunes est également suggérée pour les rendre plus concurrentiels sur le marché du travail.

Un grand nombre de propositions traitent de communications et de counselling. La diffusion de l'information au sujet des programmes actuels d'emploi et de formation des jeunes est considérée par de nombreuses personnes comme une nécessité. Des campagnes d'informations spéciales pourraient s'adresser aux jeunes; les services de counselling et de planification de carrière être élargis dans les écoles secondaires et les emplois être rendus plus accessibles grâce à des services d'appels sans frais, des petites annonces, des colloques sur la préparation à l'emploi et à des textes de vulgarisation sur les disciplines qui offriront des débouchés.

Certaines propositions, moins nombreuses, visaient à aider les jeunes à mieux se percevoir et à faire en sorte que les médias cessent d'en donner une image stéréotypée. Des jeunes plus optimis-

tes devraient acquérir une nouvelle optique de la vie, et ambitionner jouer un rôle plus actif, ce qui les aidera à trouver des idées pour améliorer leur situation.

Résultats des sondages d'opinion

Les résultats d'un certain nombre d'enquêtes et de sondages d'opinion menés récemment présentent également un aperçu intéressant de la situation des jeunes dans d'autres contextes et à d'autres moments. A ce titre, ils viennent soit renforcer, soit compléter les points de vue exprimés lors des consultations tenues jusqu'à présent.

Les Canadiens ont, dans l'ensemble, des opinions souvent pessimistes et ambivalentes. Lors d'un sondage trimestriel mené au cours de l'hiver dernier, ils exprimaient bien des craintes et un pessimisme global à l'égard du futur. Au premier plan de leurs préoccupations venait le chômage, mais ils ne semblaient pas plus favoriser l'adoption de mesures visant plus les les jeunes que les adultes[1]. Un tel pessimisme se retrouve dans les résultats d'une enquête menée plus récemment dans dix pays. Ce sont les Canadiens qui, dans le cadre de cette enquête, se montrent le plus négatifs en ce qui concerne l'avenir de leur pays. Ce sont eux aussi qui se montrent le plus disposés à modifier leur régime de travail et leur niveau de vie. Paradoxalement, les étrangers interrogés estimaient que le Canada améliorerait considérablement sa position dans le monde au cours des 30 prochaines années[2].

Une enquête qualitative portant plus particulièrement sur les jeunes et qui a mis en lumière certains points de vues très révélateurs sur les jeunes, a été menée lors de la récession récente, à l'automne 1982. Les points importants qui se dégagent de cette étude peuvent être résumés comme suit :

- Les jeunes estiment que les institutions sociales ne répondent pas à leurs besoins, que ce soit comme participants à des projets ou à titre d'utilisateurs de services.
- Les perspectives des jeunes étaient sombres : à court terme – le chômage; à moyen terme – l'impossibilité d'acheter une maison ou d'accéder du même niveau de vie que leurs parents; à long terme – la possibilité d'effondrement des programmes sociaux fondamentaux tels que les régimes de retraite et d'assurance-maladie.

- Les jeunes ont ressenti les effets de la compression du marché du travail et des revenus. Même les emplois à temps partiel qu'ils avaient l'habitude de trouver étaient pris par des travailleurs plus âgés qui avaient été licenciés. Bon nombre d'entre eux dépendaient en grande partie de leurs parents sur le plan financier. Beaucoup craignaient de devoir s'orienter vers des activités douteuses pour pouvoir survivre à la récession.
- Les jeunes n'étaient pas satisfaits du système d'éducation. Tout en craignant que celui-ci ne les prépare pas suffisamment à entreprendre une carrière, bon nombre d'entre eux se préoccupaient des dépenses qu'il leur faudrait engager pour poursuivre leurs études ou y retourner (y compris le fardeau financier imposé à leurs parents) et ils craignaient continuellement de se retrouver sans emploi ou d'avoir choisi une mauvaise orientation. L'incertitude a même incité certains à ne pas prendre immédiatement de décisions concernant leur formation.
- Les valeurs et les buts étaient divers. Une orientation vers des buts traditionnels tels que le mariage, la famille, le foyer et un emploi sûr a été notée. Tous les jeunes ont marqué un certain intérêt pour les sports et les loisirs. L'autoévaluation a révélé que les jeunes étaient plus tolérants, avaient l'esprit plus large et étaient plus libérés sur le plan sexuel que leurs parents, amis; qu'ils étaient moins pieux que ces derniers. Certains s'inquiétaient qu'on les perçoive comme des gens qui ne sont pas disposés à travailler fort, à conserver un emploi ou à commencer au bas de l'échelle, qui accordent la priorité aux loisirs et se moquent du dicton voulant que le dur labeur rapporte, tandis que d'autres avaient d'eux-mêmes cette perception.
- La situation n'a pas amené les jeunes à considérer l'adoption d'attitudes plus radicales[3].

Dans une enquête réalisée en avril et en mai 1983 par la même entreprise, le chômage est demeuré la question la plus importante. Avoir un emploi et une vie familiale satisfaisante demeuraient les principales aspirations des jeunes. Ceux qui avaient un emploi étaient généralement satisfaits de leur travail. Les chômeurs, eux, estimaient qu'ils pouvaient s'adapter à leur situation, mais que celle-ci était principalement attribuable à la faiblesse du marché

du travail. Plus de la moitié des personnes sondées étaient optimistes au sujet de l'avenir du Canada, les autres étant indécises ou pessimistes. La moitié des non-étudiants souhaitaient retourner aux études, tandis que l'autre moitié étaient d'avis contraire. Parmi ceux qui avaient repris leurs études, moins de quatre sur dix ont affirmé qu'ils quitteraient l'école pour accepter l'emploi souhaité et plus de sept sur dix ont indiqué qu'ils poursuivraient leurs études plutôt que de prendre un emploi qu'ils ne désiraient pas. Trois jeunes sur cinq ont révélé qu'ils devraient d'abord accepter n'importe quel emploi, mais qu'ils obtiendraient ensuite ce qu'ils cherchaient.

En ce qui a trait aux valeurs et aux buts, les jeunes témoignaient le plus grand respect vis-à-vis de la police et mettaient au bas de l'échelle les syndicats et les gouvernements. La réussite personnelle et le respect de la loi constituaient les principales valeurs. Les opinions sur les rôles sociaux étaient généralement libérales plutôt que traditionnelles, mais elles étaient très ambivalentes en ce qui concerne les tendances sociales telles que l'action positive, le divorce et l'avortement sur demande. La majorité des jeunes croyaient qu'il fallait apporter des changements graduellement plutôt que de façon radicale[4].

Une autre étude effectuée en mai et en juin 1982 comparait les valeurs des jeunes à celles des adultes. Elle a révélé que les opinions des deux groupes étaient très homogènes en ce qui concerne la confiance, la conduite de sa vie, le bonheur, la satisfaction de la vie, la fierté de ses origines ethniques et la tolérance envers les autres. Les jeunes semblaient plus optimistes à l'égard de l'avenir que les adultes. Comme on pouvait s'y attendre, le degré de fierté de son propre travail était plus élevé chez les adultes que chez les jeunes. Les divergences d'opinion sur les rôles interpersonnels et familiaux dans des domaines tels que le mariage et le sexe étaient également prévisibles, mais les deux groupes accordaient une importance égale au respect de leurs parents. Ils étaient d'avis (mais les adultes dans une mesure plus grande) que le Canada devrait mettre l'accent davantage sur le développement de l'individu, la vie familiale, le respect de l'autorité et le style de vie naturel et accorder moins d'importance à l'argent et aux biens matériels. Les deux groupes considéraient que la liberté individuelle est plus importante que l'égalité sociale[5].

Si l'on compare les attitudes des jeunes Canadiens et de ceux d'autres pays, on constate qu'il y a un lien très étroit entre les enquête menées récemment au Canada et les opinions qui ont

cours dans d'autres pays. Une étude sur les enquêtes réalisées dans divers pays jusqu'en 1983 a fait ressortir les points suivants.

- Tous les groupes de jeunes étaient préoccupés par les sombres perspectives d'emploi;
- Le taux de roulement élevé des jeunes sur le marché du travail semblait être fondé sur des facteurs autres que le «refus de travailler».
- La majorité des jeunes jugeait que le travail est une valeur fondamentale et souhaitait qu'il soit plus valorisant et plus fructueux.
- Tous les jeunes semblaient d'avis que les écoles sont trop éloignées de la vie sociale ou active et ne les préparent pas bien à y faire face.
- Malgré les efforts visant à aplanir les inégalités sociales et à éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans les écoles, les garçons provenant de milieux sociaux moins favorisés et les filles étaient découragés et avaient dans l'ensemble un rendement inférieur.
- Les relations personnelles et affectives avec l'enseignant constituent l'aspect de la vie scolaire qui détermine le mieux si l'étudiant va poursuivre ou abandonner ses études (les étudiants peu portés aux études étant peut-être plus vulnérables à l'indifférence qu'ils ressentent).
- Les jeunes et les adultes avaient les mêmes valeurs sociales et culturelles fondamentales.
- Les études n'ont pas fait ressortir d'attitudes radicales à l'égard de la société comme pendant les années 1960, mais on a pu noter que les jeunes se détachaient des institutions sociales et politiques[6].

Bref, les points de vue exprimés lors des consultations ainsi que ceux notés par les sondages, montrent qu'il faut renouveler notre façon de voir l'école, le travail et la période transitoire entre les deux. Il ne fait aucun doute qu'un vaste consensus se dégage : la société doit faire un travail valable pour les jeunes, ainsi que des formules pratiques d'enseignement et de formation adéquates de véritables priorités. Fait intéressant à noter, on n'a pas insisté pour que le gouvernement accroisse ses dépenses. La plupart des personnes interrogées n'ont rien répondu là-dessus ou estimaient qu'il n'était pas nécessaire de se lancer dans de grand projets.

Expériences des autres pays 4

Les grands défis qui se posent au Canada consistent à faciliter la transition du monde des études au monde du travail pour les jeunes, à offrir aux jeunes des programmes de formation flexibles et adéquats ainsi qu'engendrer suffisamment d'activité. Dans une certaine mesure, il est possible de relever tous ces défis en même temps, grâce à des programmes qui allient de différentes façons formation théorique et formation pratique. De nombreux pays industrialisés sont appelés à répondre aux mêmes défis et ont pris des mesures en ce sens. Cette partie du rapport passe donc en revue plusieurs façons innovatrices d'aborder enseignement et travail dans d'autres pays et discute, lorsqu'il y a lieu, de l'opportunité d'appliquer ces expériences au Canada. Il s'agit de stimuler les idées créatrices et de susciter des discussions plutôt que de donner une description complète des initiatives d'autres pays.

La transition du monde des études au monde du travail en Europe : une comparaison générale

Pour que l'arrivée sur le marché du travail des jeunes soit une expérience valable, il faut absolument que le passage des études à un emploi permanent se fasse sans heurt. Bon nombre de jeunes au Canada ont beaucoup de difficultés à faire cette transition comme en témoignent les problèmes qu'ils éprouvent dans leur recherche d'un emploi, les fréquents changements d'emploi ou les taux élevés de rotation. Le nombre élevé de jeunes chômeurs n'a fait qu'aggraver la situation.

Au Canada, l'enseignement, la formation et l'acquisition d'une expérience de travail sont plutôt des activités isolées. Il y a rupture entre la vie d'étudiant et la vie de travailleur, du fait que les jeunes qui vont à l'école n'acquièrent à peu près aucune expérience pratique et reçoivent très peu de formation professionnelle pour les préparer au monde du travail.

Les moyens adoptés par les différents pays européens pour faciliter la transition du monde des études au monde du travail varient énormément. Dans la plupart des pays, la préparation professionnelle est donnée après que les jeunes ont atteint l'âge mini-

mal de fréquentation scolaire. Cependant, un très grand nombre de jeunes poursuivrent leurs études ou leurs formation après avoir complété le nombre d'années de scolarité obligatoire. En Europe, la scolarité obligatoire est habituellement moins élevée qu'en Amérique du Nord. En Allemagne, par exemple, les jeunes ne sont plus obligés de fréquenter l'école après la 8e ou la 9e année. Par conséquent, un grand nombre de jeunes s'inscrivent à des cours d'apprentissage à l'âge de 14 ou 15 ans tout en continuant de suivre des cours de préparation professionnelle à l'école. En Allemagne, en Autriche et en Suisse, la plupart des cours de formation professionnelle allient période d'apprentissage et période obligatoire d'enseignement théorique dans des établissements d'enseignement professionnel, tandis qu'en Suède et en Belgique, la formation professionnelle est principalement donnée dans les écoles secondaires. Même si certains systèmes de formation professionnelle sont complexes et font intervenir un certain nombre d'éléments, il y a fondamentalement trois grandes façons d'aborder la formation professionnelle.

- Principalement dans les établissements d'enseignement : par exemple la Belgique, la Suède, le Canada et les États-Unis.
- Principalement dans l'entreprise : l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse.
- Dans les établissements d'enseignement et dans l'entreprise : le Danemark, la France et l'Australie.

En Suède, par exemple, on donne plutôt une formation générale axée sur l'acquisition de compétences professionnelles plutôt qu'une formation particulière alors qu'en Allemagne, en Autriche et en Suisse, la formation se fait plutôt dans l'entreprise. Cependant, la formation en établissement est obligatoire dans ces derniers pays. Depuis quelques années, les pays européens cherchent à rendre leurs systèmes de formation professionnelle plus flexibles, de sorte que ces généralisations ne sont plus aussi valides. Même si certains pays ont mis davantage l'accent sur la formation professionnelle dans les établissements d'enseignement et d'autres dans l'entreprise, on semble reconnaître de plus en plus l'importance de combiner les deux méthodes pour aider les jeunes à acquérir des compétences.

De façon générale, de plus en plus de pays sont sensibilisés à la nécessité d'allier formation théorique et expérience pratique.

L'Allemagne qui a traditionnellement recours à l'apprentissage en entreprise et le Danemark ont mis à l'essai de nouvelles façons d'allier cours de formation professionnelle de base et cours d'apprentissage. La France a mis sur pied des cours de pré-apprentissage dans les établissements d'enseignement. Ces démarches ont pour but de permettre aux jeunes d'acquérir des compétences professionnelles plus nombreuses afin de pouvoir plus facilement profiter des occasions d'emploi sur le marché du travail. L'importance de ces moyens n'est pas à dédaigner compte tenu de la complexité croissante des processus de travail dans l'industrie et des progrès technologiques, y compris de la micro-électronique, qui influeront probablement dans une large mesure sur la nature et les genres de compétences que devront avoir les jeunes dans les années 1980.

Mises à part les différences entre les méthodes d'enseignement et de formation exposées ci-dessus, les gouvernements européens ont, au cours des dix dernières années, pris diverses mesures ou mis sur pied différents programmes pour faciliter la transition du monde des études au monde du travail, y compris des programmes d'exploration du monde du travail ou d'observation des travailleurs (Suède, Allemagne, Norvège), des cours spéciaux — projets d'information sur les carrières (Royaume-Uni), des projets spéciaux à l'intention des «décrocheurs» (France, Irlande), et d'autres mesures aussi.[1] Ces programmes sont surtout des mesures à long terme qui visent à faciliter la transition du milieu des études au milieu du travail plutôt que des mesures pour réduire le chômage des jeunes. Les moyens qui peuvent avoir permis dans une grande mesure d'abaisser le chômage des jeunes comprennent les efforts déployés par la France et le Royaume-Uni pour accroître la formation dans le secteur privé grâce à des subventions et les pressions exercées par l'Allemagne et la France sur les employeurs pour accroître le nombre de places de formation. Toutefois, l'augmentation des taux de chômage ces dernières années a eu pour effet d'aggraver les problèmes à long terme posés par l'entrée des jeunes sur le marché du travail. L'accroissement du nombre de jeunes actifs par suite de la poussée démographique de l'après-guerre, accroissement conjugué à la diminution des possibilités d'emploi, a fait que nombre de jeunes Européens se trouvent dans une position moins concurrentielle.

Les pays où le taux de chômage général et le taux de chômage chez les jeunes ont été les moins élevés ont bénéficié d'une conjoncture favorable alliée à une formation professionnelle de qualité.

L'expérience de l'Allemagne

L'Allemagne a depuis longtemps un «système de formation dualiste» qui allie formation officielle en établissement à formation sur le tas dans les entreprises. Il y a en Allemagne environ 1,7 million de jeunes qui reçoivent une formation en apprentissage. Environ 60 % de ceux qui ont terminé le programme d'études obligatoires s'inscrivent à un programme d'apprentissage. La formation dure trois ans et comprend de 8 à 12 heures par semaine de cours théoriques. L'apprenti reçoit de son employeur une allocation dont le montant est précisé dans la convention collective. Les allocations d'apprentissage sont assez peu élevées, mais elles peuvent varier suivant les groupes professionnels. Le taux d'abandon est très bas (environ 5 % par année). La formation est financée par les gouvernements (les États ainsi que les administrations municipales) et par les entreprises.

Le système «dualiste» prévoit également une composante institutionnelle pour venir en aide financièrement aux jeunes défavorisés. Pour embaucher des chômeurs chroniques, on accorde aux entreprises des subventions pouvant représenter jusqu'à 60 % de la rémunération négociée pour une durée maximale d'un an. Les subventions peuvent atteindre 80 % du salaire dans le cas des jeunes chômeurs de longue date (six mois ou plus) pour une période de deux ans. Toutefois, la formation est le principal moyen utilisé pour venir en aide aux jeunes défavorisés et aux personnes handicapées.

Le système de formation a également été utilisé pour réduire le taux de chômage chez les jeunes. Depuis longtemps, les partenaires sociaux agissent dans le cadre de négociations collectives qui se déroulent sous l'oeil vigilant du gouvernement. Un des rôles importants des pouvoirs publics est de favoriser ce genre d'action collective pour lutter contre le chômage des jeunes, par exemple en accordant des allocations d'apprentissage et des dégrèvements fiscaux aux entreprises qui offrent de la formation.

En 1976, le gouvernement fédéral a adopté une loi visant à inciter les employeurs à offrir de la formation à un plus grand nombre de jeunes. La loi a eu l'effet escompté, ce qui a contribué à faire diminuer les taux chômage. Un ensemble de tendances favorables a aidé l'Allemagne à maintenir les taux de chômage à un niveau peu élevé dans les années 1970.[2] Actuellement, beaucoup de jeunes arrivent sur le marché du travail en période de ralentissement

économique, ce qui aura pour effet de mettre à l'épreuve le système «dualiste». De plus, l'OCDE a fait état de l'émergence de nouvelles technologies (y compris dans le domaine de la microélectronique dans certaines industries, dans le domaine de l'administration et dans les bureaux et certains secteurs manufacturiers. Cette situation permettra de vérifier la souplesse et les possibilités d'adaptation du système de formation. Étant donné que de nouvelles compétences seront également requises, l'Allemagne s'emploie à améliorer la souplesse du système dualiste, lequel semble actuellement être bien adapté aux changements industriels. Dans l'ensemble, le système dualiste s'est dont révélé très efficace parce qu'il a permis à l'Allemagne de préparer les jeunes à s'adapter aux nouvelles conditions du marché du travail.

Le système dualiste en Autriche

Comme l'Allemagne, l'Autriche applique un système d'apprentissage bien structuré. En 1981, le taux de chômage des jeunes Autrichiens était d'environ 1 %, le nombre de travailleurs s'élevant à 2 millions et demi. Après avoir complété le nombre d'années de scolarité obligatoires (9e année), la majorité des jeunes Autrichiens s'inscrit à un programme d'apprentissage. Environ 50 % des jeunes de 15 à 18 ans reçoivent leur première formation professionnelle sur le tas. On compte environ 200 000 jeunes Autrichiens en apprentissage. De ce nombre, 140 000 sont des jeunes gens, et 60 000, des jeunes filles. En plus de recevoir une formation sur le tas, les jeunes consacrent une certaine partie de leur temps à des cours théoriques dans des établissements professionnels appelés Berufsschulen[3] et, depuis quelques années, dans les ateliers spéciaux de formation qui sont créés par des groupes d'employeurs.

En plus du système dualiste de formation en apprentissage, il existe d'autres programmes visant à préparer les jeunes à la vie active, y compris des programmes de formation moins réglementés dans certaines professions de spécialisation moyenne (commis, adjoints à la planification, expéditionnaires, etc.). Il existe également des programmes de formation sur le tas de courte durée pour les jeunes qui ont terminé leur 9e année obligatoire et qui sont embauchés par une entreprise qui ne donne pas de formation en apprentissage. Il s'agit dans ces cas-là d'emplois très peu spécialisés.

Le système dualiste de formation pour les apprentis constitue très certainement un des moyens qui permettent de maintenir le taux de chômage chez les jeunes à un niveau très peu élevé. En effet, ce système facilite la transition des jeunes au monde du travail du fait qu'ils ont été initiés très tôt à la vie active. De plus, la rémunération versée aux apprentis est peu élevée comparativement à la rémunération habituelle d'un travailleur, ce qui incite les entreprises à embaucher des apprentis. En règle générale, les stratégies qui visent à intégrer les jeunes au monde du travail comprennent les éléments fondamentaux suivants :

- Des subventions qui sont versées aux entreprises;
- Des contributions à titre de frais aux entreprises et aux établissements qui offrent une formation en apprentissage;
- Des mesures d'orientation professionnelle ne visant aucun métier en particulier;
- Des programmes spéciaux visant à susciter la création de poste d'apprentis supplémentaires et à favoriser une plus forte participation des femmes;
- Des mesures additionnelles visant à éviter le chômage chez les jeunes, et, plus particulièrement, de nouvelles méthodes de supervision et de formation pour permettre aux jeunes mal adaptés socialement de trouver du travail;
- La participation au Programme d'action et de coopération concernant les initiatives locales de création d'emplois de l'OCDE.[4]

Le système d'éducation japonais

La qualité et la participation sont les fers de lance du système d'éducation contemporain du Japon. Au moins 90 % des écoliers japonais terminent avec succès leurs études secondaires, et environ 40 % d'entre eux font des études postsecondaires. (Au Canada, le pourcentage des jeunes qui poursuivent des études secondaires est plus faible qu'au Japon, mais il est légèrement plus élevé pour ce qui est des études postsecondaires.) Parmi ceux qui ont terminé leurs études secondaires en 1982-1983, 47,3 % ont poursuivi leurs études au niveau postsecondaire. Sur le plan de la qualité, les Japonais sont ceux qui, à l'échelle mondiale, réussissent le mieux aux examens dans les domaines des sciences et des

mathématiques. Leur succès tient au fait qu'ils fréquentent les établissements d'enseignement plus longtemps et travaillent plus fort que les étudiants des autres pays.

La soif de connaître des Japonais tient à un système d'éducation efficace qui assure des possibilités intéressantes aux jeunes pourvus d'ambition. Fait surprenant, la proportion qu'occupent les écoles privées : les trois quarts des établissements d'enseignement postsecondaire du Japon sont privés.

Il existe également des milliers d'écoles privées qui visent à préparer les jeunes à entrer au primaire et au secondaire. On compte un grand nombre de demandes d'admission dans la «bonne» prématernelle, ce qui garantit l'admission dans une «bonne» maternelle, afin d'accéder à la «bonne» école primaire. Bien des parents veulent s'assurer que leur enfant pourra étudier dans une université reconnue et faire une longue carrière dans une grande entreprise du secteur privé.

Nombre de familles vont jusqu'à payer des cours particuliers à leurs enfants. On a même vu des chefs de famille accepter de vivre éloigné de leur famille après une mutation pour ne pas interrompre les études de leur enfant ou priver celui-ci de ses cours particuliers. Il y a lieu de croire que l'augmentation du taux de chômage a peut-être influé quelque peu sur cette façon de voir[5]. Dans les grands centres urbains, jusqu'aux deux tiers des élèves des premières années du secondaire suivent des cours particuliers.

Ce système permet de repérer les élèves les plus doués afin de les diriger rapidement vers les emplois dans l'entreprise ou au gouvernement. Les défis et les possibilités que présente, pour ces jeunes, une carrière précoce et réussie sont le produit du dynamisme général de l'industrie japonaise. Le processus de sélection au moment de l'embauchage constitue également un élément primordial. Comme les entreprises tiennent à garder leurs employés le plus longtemps possible, il est important qu'elles fassent le bon choix. Par conséquent, les entreprises embauchent 5 à 10 % des candidats les plus prometteurs, en avril, chaque année. Une fois recrutés, ces jeunes recevront comme tous les autres une formation continue et des cours de perfectionnement (élément essentiel d'une carrière qui s'étalera sur trente ou quarante ans). En règle générale, ces jeunes graviront les échelons de l'entreprise plus rapidement que les autres diplômés du postsecondaire, lesquels auront à leur tour plus de succès que les diplômés des écoles secondaires.

La situation n'est pas sans problèmes. On a bien souvent imputé à la nature du système d'éducation le stress et le nombre de sui-

cides chez les jeunes. Reste à savoir dans quelle mesure cela s'applique au système d'orientation rapide lui-même.

Quoi qu'il en soit, nous pouvons affirmer en conclusion que l'éducation et le travail sont étroitement liés au Japon, qu'ils suscitent la compétition et sont indissociables.[6]

Le programme Youth Entitlement Demonstration aux États-Unis

Nombreux sont ceux qui considèrent un projet expérimental américain comme particulièrement fructueux. Le programme porte le nom de Youth Incentive Entitlement Pilot Projects (YIEPP) et était financé en vertu de la Youth Employment and Demonstration Project Act, adopté en 1977. Il consiste à offrir aux jeunes de 16 à 19 ans un emploi au salaire minimum qu'ils exerceront à temps partiel durant l'année scolaire et à plein temps durant l'été. Les jeunes qui ont participé à ce programme venaient de familles à faible revenu. Ils poursuivaient des études secondaires et obtenaient des résultats satisfaisants. Les jeunes qui avaient abandonné leurs études n'avaient pas le droit de s'inscrire au programme, celui-ci visant à inciter les jeunes à continuer leurs études.

Une étude a révélé que le programme a atteint son objectif premier qui était d'accroître de beaucoup la formation théorique et l'expérience pratique de la population cible, c'est-à-dire

- d'augmenter le temps passé à l'école et au travail,
- de limiter les périodes non productives qui ne sont consacrées ni aux études ni au travail;
- d'accroître le temps consacré à un emploi entre les périodes d'études;
- et de réduire le temps d'inactivité pendant l'année scolaire.

On a également constaté que le taux net de création d'emplois était de 74,27 % dans le secteur public et de 52,9 % dans le secteur privé (pour un total de 68,4 %). La formule unique du programme a eu une incidence positive sur le groupe de jeunes Américains qui risquent le plus de se trouver sans emploi pendant une période prolongés (c'est-à-dire un groupe formé surtout de jeunes Noirs ayant abandonné leurs études et vivant dans des quartiers pauvres).[7]

Le programme irlandais : Community and Youth Enterprise

L'agence irlandaise d'emploi des jeunes, mise sur pied en mars 1982, a récemment lancé un nouveau programme visant à susciter l'intérêt et la participation des organismes de jeunes, des organismes bénévoles et des collectivités. Axé sur la création d'emplois viables du point de vue économique et sur l'accroissement du nombre de jeunes entrepreneurs, le programme «Community and Youth Entreprise» est fondé sur une approche innovatrice de développement de l'entreprise, c'est-à-dire :

- Fournir des conseils aux groupes qui lancent des initiatives communautaires;
- Accorder des subventions à des fins de recherche;
- Recruter par l'entremise de groupes locaux des travailleurs dont l'emploi sera subventionné par l'agence pendant une période d'au plus un an;
- Fournir de l'aide financière aux groupes pour les aider à payer les frais d'installation et les frais généraux pendant une période maximale d'un an;
- Établir des liens avec les programmes de subvention, d'aide et de développement d'autres organismes nationaux et commerciaux, ainsi qu'avec d'autres entreprises, banques, syndicats, etc.

Les fonds versés dans le cadre du programme proviennent d'une taxe spéciale pour les jeunes, et l'accent est mis sur les activités permettant de susciter la demande, telles la recherche de nouveaux marchés pour des biens et services qui ne font pas concurrence à ceux qui existent déjà.[8] Ce qui rend le programme d'autant plus intéressant pour le Canada, c'est le rapport entre la mise sur pied d'entreprises par les jeunes et le développement communautaire.

Le programme du Royaume-Uni : Youth Training Scheme

En avril 1983, du fait d'une augmentation considérable du chômage des jeunes, le Royaume-Uni a adopté un plan de formation

pour les jeunes. Ce plan visait à rendre les jeunes plus polyvalents et plus productifs et, par le fait même, à accroître leurs chances de décrocher un emploi. La formation est principalement donnée dans l'entreprise et financée par l'employeur. Dans certains cas, la formation était prise en charge par les autorités locales et les organismes bénévoles, en particulier dans les régions où il y avait peu de programmes parrainés par les employeurs. Le plan prévoit un cours de 12 mois, assorti d'une formation théorique; il est offert aux jeunes ayant quitté l'école, y compris les jeunes handicapés de moins de 21 ans et même certains jeunes travailleurs de 16 ans.

Ce plan a emballé la population du Royaume-Uni. Ses bases sont solides, et il bénéficie de l'appui des travailleurs, des entreprises, du gouvernement et des parents. Le gouvernement s'était fixé pour objectif de trouver, avant la fin de l'année 1983, des places de formation pour tous les jeunes décrocheurs d'âge minimal pour travailler qui n'avaient pas trouvé d'emploi. En janvier 1984, c'était chose faite, puisque 300 000 jeunes commençaient leur formation dans le cadre de ce programme.

Pendant la deuxième année d'application, le gouvernement s'efforcera de consolider le programme en s'attachant à améliorer la qualité de la formation théorique et pratique. Pour que le plan s'adresse au même groupe de jeunes, seuls les jeunes de 17 ans pourront recevoir de l'aide en 1984-1985. On encourage ainsi les employeurs à faire participer les jeunes stagiaires de 16 ans au plan initial et à aider ceux de 17 ans et plus à trouver un emploi.

Le lien étroit qui existe entre le plan initial et le nouveau plan est d'une importance capitale pour aider les jeunes ayant terminé le programme initial à trouver un emploi. Aux termes du nouveau plan mis en oeuvre en avril 1984, des subventions sont versées aux employeurs pendant la première année d'emploi pour favoriser la création d'emplois pour les jeunes. Le plan s'adresse aux jeunes de 17 ans qui ont quitté l'école depuis un an.

Le gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il est nécessaire de continuer à offrir des programmes coordonnés pour aider les jeunes à passer du monde des études à celui du travail avec le moins de difficulté possible.[9]

Chapitre V

Synthèse et priorités 5

Dans les chapitres précédents, le rapport exposait la situation des jeunes et les vues de ces derniers ainsi que des partenaires sociaux sur cette situation. On y décrit les programmes actuels concernant les jeunes Canadiens et y brosse un tableau des mesures adoptées par d'autres pays. Le présent chapitre vise à traduire cette description de faits en une série de thèmes qui fonderaient une action gouvernementale.

Il faut d'abord comprendre pourquoi une politique distincte touchant les jeunes est nécessaire. Il ne fait pas de doute que les jeunes sont aux prises avec des difficultés qui constituent pour notre société un sérieux défi à relever. Cependant, on pourrait faire valoir que, pour la plupart, ces problèmes et défis se retrouvent dans tous les groupes d'âge et sont simplement plus marqués dans le cas des jeunes. Ainsi, on pourrait soutenir que ce dont nous avons besoin, ce sont des politiques d'emploi et d'éducation et d'autres politiques à caractère social, économique et culturel qui mettent un accent particulier sur les besoins des jeunes; selon ce point de vue, une politique distincte concernant les jeunes peut ne pas être nécessaire.

La première partie du présent chapitre soutient, au contraire, qu'une politique distincte à l'égard des jeunes s'impose.

La deuxième partie traite plus particulièrement du chômage, de ses causes ainsi que le lien entre le chômage et une politique relative aux jeunes.

La troisième partie tente de préciser la nature et l'importance relative des problèmes des jeunes ainsi que l'ampleur du défi à relever pour la société. Une distinction est faite entre les problèmes qui nécessitent une politique spécialement pour les jeunes et ceux qui exigent seulement que les jeunes soient considérés comme un élément important dans le cadre de politiques plus vastes concernant la famille, l'éducation, l'emploi et d'autres questions économiques et sociales.

La quatrième partie précise les rôles et les responsabilités des partenaires sociaux ainsi que des jeunes eux-même pour relever ces défis.

La dernière partie donne un aperçu des priorités et des principaux thèmes qui seraient les paramètres d'une politique à l'égard des jeunes.

Les jeunes : un groupe spécial

Lorsqu'un groupe dans notre société est aux prises, de façon constante, avec de graves problèmes, les gouvernements modèlent souvent leurs programmes et politiques pour venir en aide à ce groupe en particulier. La collectivité internationale peut même proclamer une année internationale en faveur d'un groupe particulier. Des groupes de travail spéciaux ou des ministères d'Etat peuvent être créés.

Le concept de «groupe spécial» a déjà été appliqué aux femmes, aux handicapés et aux «minorités visibles», pour favoriser la suppression d'inégalités et d'injustices dont ils étaient victimes depuis très longtemps. Le fait de considérer les jeunes comme un groupe spécial est une question très différente et se fonde sur d'autres motifs. Les questions d'égalité et de justice ne se posent pas de la même façon lorsqu'il s'agit d'un état universel et temporaire, comme celui de jeune. Les jeunes ne sont pas non plus un groupe homogène. Par exemple, un abîme sépare un adolescent de 15 ans, qui vit avec ses parents et qui vient d'entreprendre ses études secondaires, d'un jeune adulte de 24 ans, marié, ayant des enfants et travaillant depuis un certain nombre d'années.

Les jeunes sont considérés comme un groupe distinct pour d'autres raisons. Le chapitre (III) expose les points communs que l'on retrouve chez les jeunes. Il est un fait que c'est dans ce groupe d'âge que se produisent les deux plus importantes transitions de la vie, soit celle du monde scolaire au milieu de travail et celle de l'état de dépendance envers les parents à celui d'indépendance souvent marqué par la fondation d'une famille. Aussi, une politique visant les jeunes doit avant tout tenir compte de ces deux grandes transitions. Les gouvernements doivent se doter d'une telle politique lorsque le risque de ne pas réussir ces transitions pose des problèmes pour un grand nombre de jeunes et pour la société en général, ce qui est actuellement le cas. Ces transitions ne s'opèrent pas sans risque d'échec à cause du taux élevé de chômage cyclique, qui ne s'abaissera que lentement malgré la reprise. Le problème se complique davantage du fait de la transformation des valeurs, des incertitudes que suscite l'évolution technologique et des répercussions de celles-ci sur les compétences requises, des inquiétudes quant à la part de travail disponible.

Le rapport montre quel défi pose immédiatement l'élaboration de toute politique : offrir une activité valable et favoriser l'intégration à l'école ou au travail. Au cours de 1982, près de la moitié de

tous les jeunes ne fréquentant pas l'école ont été en chômage à un moment ou à un autre. Il y a très peu d'emplois pour les jeunes. Parmi les jeunes qui ne fréquentaient pas l'école et qui avaient déclaré avoir travaillé en 1982, moins de la moitié avaient occupé un emploi à temps plein durant toute l'année. Au cours d'une semaine moyenne en 1982, quelque 700 000 jeunes Canadiens n'exerçaient aucune activité valable. Le manque de travail ainsi que le stress et l'incertitude qui en découlent touchent presque tous les groupes de jeunes, mais ce manque de travail est particulièrement grave pour une importante minorité constituée surtout par ceux qui ont abandonné l'école avant d'entreprendre des études postsecondaires, qui ont été longtemps sans emploi et qui éprouvent des difficultés d'ordre économique.

Le manque d'activité valable cause, **à court terme**, des problèmes liés à l'insuffisance du revenu, aux tensions familiales, au désespoir, au crime et à d'autres difficultés d'ordre social. A **moyen terme**, le manque d'expérience valable privera les jeunes de motivation, de compétence et d'expérience, tous éléments pour lesquels la reprise économique accentuera la demande. A **long terme**, la nature du problème sera modifiée étant donné que le nombre de jeunes se joignant à la population active diminuera pour des raisons d'ordre démographique. Cependant, veiller à ce que nos systèmes d'éducation, de formation, et nos structures de relations de travail répondent aux besoins d'apprentissage et de perfectionnement de toute la vie, constituera un défi permanent. Bon nombre prévoient qu'en raison des changements technologiques, le problème du manque d'activités valables s'aggravera au fur et à mesure que les machines remplaceront la main-d'œuvre.

La question de savoir si les changements technologiques créeront plus ou moins d'emplois à long terme n'est pas réglée, loin de là. On s'entend toutefois pour dire qu'en raison de ces changements, il faudra une main-d'œuvre plus spécialisée et plus souple. Il est absolument indispensable qu'une politique concernant les jeunes mette l'accent sur des programmes de formation et d'apprentissage souples et pertinents.

Par ailleurs, il existe un petit groupe qui a besoin d'une attention spéciale. Ce sont les jeunes, dont beaucoup ont 'décroché' au secondaire, qui ont des difficultés chroniques d'emploi et qui ne possèdent pas l'expérience de travail minimum ni l'attitude nécessaire. Ces jeunes ont été particulièrement éprouvés par la récession, et, si aucune mesure n'est prise, il est possible qu'ils demeurent défavorisés sur le plan de l'emploi pour le reste de leur vie. Aux fins de la politique sociale, il faut également tenir compte, en

priorité, d'un autre groupe de jeunes, c'est-à-dire ceux qui se trouvent maintenant au secondaire et qui sont les plus susceptibles d'abandonner leurs études.

Les causes du chômage chez les jeunes

Le problème de trouver pour les jeunes des activités valables dépasse la question du chômage. Toutefois, les jeunes chômeurs sont les plus nombreux et le chômage des jeunes doit être, pour le moment, le principal point de visée d'une politique à leur égard.

Les économistes distinguent des catégories de chômage d'une façon qui facilite l'établissement des politiques possibles. Selon les économistes, le chômage peut être **frictionnel**, **saisonnier**, **cyclique** ou **structurel**.

Il y aura toujours un certain nombre de chômeurs, même lorsque les employeurs ont besoin de main-d'œuvre et que des travailleurs qualifiés et motivés sont prêts à travailler. Il faut du temps pour que le travailleur trouve l'emploi vacant et pour que l'employeur embauche le candidat le plus qualifié : il s'agit d'un **chômage frictionnel**. Il concerne particulièrement les jeunes. Beaucoup de nouveaux venus sur le marché du travail n'ont jamais cherché d'emploi et, pour cette raison, cela leur prend plus de temps. Les jeunes changent également d'emplois plus souvent que les personnes de plus de 25 ans. Cette mobilité est souvent souhaitable. A mesure que les jeunes acquièrent de l'expérience et des compétences, il est souvent important pour eux de changer d'emplois pour pouvoir utiliser au mieux cette expérience et ces compétences.

Un grand nombre de services de counselling et d'information sont offerts aux jeunes afin de réduire le chômage frictionnel. Parmi les principaux exemples, citons les divers services de placement pour les jeunes dans les Centre d'Emploi du Canada. Il importe de conserver et d'améliorer ces services. Il s'agit d'un élément important d'une politique visant les jeunes. Toutefois, à l'heure actuelle, il n'est pas urgent d'élargir ces services, car le chômage qui sévit n'est pas frictionnel.

Dans une certaine mesure, le chômage est lié à une demande saisonnière de travailleurs (comme dans le domaine de l'agriculture ou du commerce de détail à Noël) ou au caractère saisonnier de certains travaux (emplois d'été pour les étudiants). Le profil du **chômage saisonnier** a des répercussions importantes pour les jeunes et est particulièrement lié aux vacances scolaires d'été. Là

également, il existe toute une série de programmes destinés à lutter contre le chômage saisonnier, dont le meilleur exemple est sans doute Été Canada. Le travail saisonnier est important et constitue un élément intrinsèque du marché du travail au Canada. En raison de son importance particulière pour les jeunes, une politique à leur égard à long terme devra toujours en tenir compte. Cependant, l'augmentation récent du taux de chômage n'est pas liée à des facteurs d'ordre saisonnier et, dans l'immédiat, la priorité ne peut être accordée au chômage saisonnier.

Un autre genre de chômage est attribuable à une baisse de la demande de travailleurs en raison d'une diminution de l'activité économique. Il s'agit du **chômage cyclique** qui constitue un des principaux problèmes aujourd'hui. La récession a durement frappé les jeunes. A mesure que l'activité économique diminue, les jeunes, qui ont moins d'expérience et d'ancienneté, sont les premiers à être licenciés. Au moment de la reprise, ce sont les travailleurs plus âgés qui sont d'abord réembauchés, et non les jeunes.

Les gouvernements mettent en oeuvre des politiques et programmes pour combattre le chômage cyclique. Les politiques générales en matière d'économie et de finances qui visent à redresser la situation économique dans son ensemble sont les plus importants instruments, auxquels se greffent des programmes de création d'emplois comme Canada au travail et Accès-carrière. Sur une échelle plus réduite, il existe des programmes comme le travail partagé qui a pour objet de répartir les emplois entre un plus grand nombre de travailleurs ou d'autres qui visent à encourager les jeunes à demeurer à l'extérieur du marché du travail (par exemple, en poursuivant leurs études plus longtemps). Une politique concernant les jeunes doit à l'heure actuelle accorder la priorité aux mesures de cet ordre. Évidemment, le problème, c'est que plusieurs de ces mesures ne relèvent pas d'une politique visant les jeunes. Quant à celles qui en relèvent (comme les programmes spéciaux de création d'emplois pour les jeunes), il peut ne pas s'agir des plus importantes ni des plus efficaces. Par conséquent, un des objectifs premiers d'une politique serait de veiller à donner aux jeunes voix au chapitre pour ce qui est du fonctionnement de l'économie et du marché du travail.

Enfin, lorsqu'il y a demande de main-d'œuvre mais que les travailleurs éventuels ne possèdent pas les compétences nécessaires ou habitent dans une autre région du pays, on parle de **chômage structurel**. Toute politique à l'égard des jeunes doit s'attaquer à ce problème en priorité puisque c'est au cours de cette période qu'une personne acquiert des compétences et fixe les aspirations et

les attitudes vis-à-vis du milieu de travail qui façonnent son activité pour la vie. En outre, il est habituellement plus facile pour les jeunes de déménager. Divers programmes gouvernementaux visent à régler ce genre de problème, dont ceux liés à l'éducation, à la formation et à la mobilité.

Aujourd'hui, la politique concernant les jeunes doit mettre l'accent sur deux problèmes importants d'ordre structurel. Le premier, c'est de créer des activités valables et d'offrir la possibilité d'acquérir une expérience de travail aux nombreux jeunes qui ont été les plus éprouvés par la récession, surtout ceux qui ont abandonné leurs études secondaires. Souvent, ces personnes manquent de spécialisation professionnelle et, sans expérience de travail, elles perdent peu à peu les compétences de base et l'attitude positive qu'elles ont pu avoir vis-à-vis du travail. Il peut être très difficile de trouver pour ces jeunes des emplois valables dans un contexte de reprise économique. Aussi, **les victimes du chômage cyclique d'aujourd'hui pourraient devenir les victimes du chômage structurel de demain ou encore des travailleurs sous-employés.**

Quant aux problèmes d'ordre structurel, le défi à long terme consiste à adapter l'ensemble des systèmes d'éducation et de formation à l'information de la société. Il n'y a aucun consensus sur les effets conjugués qu'auront sur le chômage les changements démographiques (moins de jeunes) et le progrès technologique (des emplois plus hautement spécialisés, du moins pour certains, et des compétences devenant plus rapidement désuètes). Il existe, toutefois, un large consensus selon lequel un changement majeur est nécessaire dans la façon dont s'opère la transition du monde scolaire au milieu de travail. Les premières études devraient être plus fondamentales et générales pour faciliter ensuite l'actualisation des connaissances. En outre, il faudra, tout au long de la vie, mieux harmoniser le temps consacré au travail, à l'apprentissage et au perfectionnement.

Il y a d'autres façons d'envisager les causes du chômage. Certains estiment que si les salaires baissaient, les employeurs remplaceraient les investissements de capitaux par des travailleurs et que le chômage diminuerait. Si les salaires plus bas n'étaient versés qu'aux jeunes, plus de jeunes que de personnes plus âgées seraient embauchés. Selon cette optique, la législation concernant le salaire minimum est un facteur du chômage. D'autres font valoir que l'assurance-chômage et l'aide sociale dissuadent certaines personnes de travailler et qu'elles contribuent au chômage. Toutefois, peu de preuves étayent ces points de vue et celles qui

existent indiquent qu'une faible proportion seulement du chômage serait attribuable aux éléments en question. La politique concernant les jeunes doit, bien sûr, traiter des conditions de travail des jeunes et des effets secondaires des programmes de soutien tel que l'assurance-chômage, mais ce ne sont pas là des questions prioritaires dans la lutte actuelle contre le chômage.

La nature du défi

Aux fins de l'élaboration d'une politique gouvernementale, les problèmes des jeunes peuvent donc être classés sous cinq rubriques

- Les problèmes et défis liés au passage **du monde des études à celui du travail**;
- Les problèmes et défis liés au passage d'un **état de dépendance à celui d'indépendance** y compris les problèmes et les défis propres à la fondation d'une famille;
- Les problèmes et défis que présente pour les jeunes le fonctionnement des **systèmes d'éducation et de formation**;
- Les problèmes et défis que présente pour les jeunes le **fonctionnement du marché du travail**.
- Les problèmes et les défis posés par l'**intégration pleine et entière des jeunes adultes aux institutions sociales et culturelle**.

Pour ce qui est du volet portant sur le **passage du monde des études à celui du travail**, les principaux défis comprennent les éléments suivants :

- De longues périodes sans travail pour une minorité notable de jeunes, particulièrement ceux qui ont quitté l'école avant le niveau postsecondaire.
- Le manque de compétences et de motivation au travail, de nouveau pour ce qui concerne le même groupe principalement.
- Des périodes plus brèves de chômage et de l'instabilité pour un grand nombre de jeunes pendant la phase transitoire.

- Le manque de structures sociales efficaces pour fournir un soutien à un grand nombre de jeunes lorsqu'ils passent du monde des études à celui du travail.

Quant au passage d'un **état de dépendance à celui d'indépendance**, les principaux défis comprennent les éléments suivants :

- L'existence d'une minorité notable de jeunes qui ne reçoivent aucun soutien de leurs parents, des écoles ni du marché du travail.
- L'éloignement qu'un bon nombre de jeunes ressentent vis-à-vis des institutions sociales, y compris les gouvernements, les écoles, les affaires et les associations ouvrières, ce qui diminue la capacité de ces institutions à aider les jeunes à devenir indépendants.
- Le seuil de l'âge adulte fluctue beaucoup, selon le contexte, et souvent de manière apparemment incohérente. Certains programmes exigent la déclaration des revenus des particuliers ou des ménages, d'autres pas.
- Les jeunes adultes qui fondent une famille font face à des défis fort différents du reste de leur catégorie d'âge. Ces jeunes parents doivent régler des problèmes de revenus, de garderies et d'horaires de travail.

La politique concernant l'éducation n'est pas à proprement parler une politique visant uniquement les adolescents et les jeunes adultes. Elle s'applique également aux enfants plus jeunes et, de façon croissante, étant donné les ramifications de l'éducation permanente, aux adultes. Toutefois, c'est, à coup sûr, une politique capitale pour les jeunes. Au chapitre de l'**éducation**, les principaux défis que nous devons relever comprennent les éléments suivants :

- Faire acquérir aux jeunes des compétences appropriées et générales qui peuvent être actualisées tout au long de la vie pour répondre à des exigences professionnelles changeantes.
- Conserver plus de jeunes dans les établissements d'enseignement plutôt que de les laisser chercher des emplois qui n'existent pas. Le fait de prolonger leurs études préparera plus de jeunes à s'intégrer plus tard à la population active à mesure que l'économie se redressera.

- Inculquer aux jeunes des connaissances de base (savoir lire, écrire et compter) et le sens des valeurs nécessaires pour vivre en société.

De la même manière, la **politique en matière d'emploi et de formation** ne s'applique pas seulement aux jeunes mais elle a des répercussions importantes et directes sur eux. Les principaux défis sont les suivants :

- Offrir aux jeunes un plus grand nombre d'emplois au moyen d'ententes volontaires permettant de partager des emplois.
- Offrir aux jeunes une formation professionnelle et une expérience liée au travail de façon que, à mesure que l'économie se redressera et que de nouvelles demandes de travailleurs qualifiés se créeront, les jeunes soient en mesure d'y satisfaire. Bon nombre des demandes proviendront de petites entreprises.
- Répondre aux besoins actuels des entreprises, y compris ceux des petites entreprises qualifiées, et en jeunes travailleurs qui ont les aptitudes et la préparation voulues.
- Déterminer si le salaire et les allocations versés aux jeunes travailleurs et stagiaires pendant la transition des études au travail conviennent. Il est nécessaire d'examiner l'effet que ces salaires et allocations ont sur les décisions d'embaucher et de former des jeunes et leurs répercussions sur la structure des salaires des travailleurs expérimentés.

L'intégration pleine et entière des jeunes adultes aux institutions sociales et culturelles suppose les deux grands défis suivants :

- Assurer aux jeunes l'occasion de s'insérer de façon active et innovatrice dans la vie culturelle et sociale et, parallèlement, faire en sorte que les institutions sociales et culturelles facilitent la participation pleine et entière des jeunes adultes.
- Veiller à ce que les besoins spéciaux des jeunes soient pris en compte dans les programmes sociaux et culturels, y compris ceux qui visent un public plus vaste.

En résumé, la priorité clé, c'est d'offrir aux jeunes la possibilité d'exercer une activité valable compatible avec les besoins de l'éco-

nomie et de la société. Tout un éventail d'autres défis viennent de plus se greffer à cette transition. **Il ne sera possible de donner de l'espoir que si les activités des jeunes s'intègrent mieux à l'évolution générale de la société et de l'économie.**

Rôles et responsabilités

Les défis susmentionnés exigent une réaction de la société. Cette réaction ne doit pas venir seulement des gouvernements, ni surtout uniquement du gouvernement fédéral. La présente section expose le rôle des associations ouvrières, du patronat, des parents, des jeunes eux-même et du gouvernement.

Les employeurs comme les travailleurs ont un rôle important à jouer pour assurer un passage sans heurts du monde des études à celui du travail. Toutefois, souvent, les intérêts à court terme des travailleurs et des employeurs semblent être en contradiction avec les besoins à court terme des jeunes. Le but immédiat des entreprises est d'assurer des profits et une productivité élevée, et elles verraient donc un avantage à moins embaucher. De plus, l'économie se redressant, les employés mis à pied sont rappelé en premier. C'est ainsi, que les nouveaux arrivants sur le marché du travail sont confrontés à une pénurie de débouchés.

Toutefois, à plus longue échéance, il est de l'intérêt des travailleurs et des employeurs de veiller à ce que les jeunes s'insèrent harmonieusement sur le marché du travail. Le mieux-être de la société en dépend ainsi que le fonctionnement de l'économie à plus long terme. Au cours des consultations menées par le Ministre, il a été établi et reconnu que le patronat et les syndicats doivent jouer un rôle important dans ce contexte.

Les entreprises, petites et grandes, ont un rôle à jouer pour assurer aux jeunes un passage harmonieux du monde des études à celui du travail. Du fait de leur situation économique actuelle, les grandes compagnies doivent peut-être mettre l'accent sur des formules nouvelles de formation et d'expérience du travail. Les petites joueront peut-être un rôle plus important vis-à-vis du volume d'activités créées.

Les groupes confessionnels, sociaux et culturels ont leur part de responsabilité pour faciliter l'intégration complète des jeunes à leurs institutions; pour donner aux jeunes l'occasion d'être des agents d'innovation et de relever le défi du développement social, culturel et spirituel.

De toute évidence, les parents ont une mission importante à remplir, particulièrement lorsque les jeunes passent de l'état de dépendance à celui d'indépendance. Les mécanismes de soutien du revenu du gouvernement n'accordent peut-être pas suffisamment d'importance au rôle des parents, surtout dans le cas des moins jeunes. Il conviendrait d'examiner cette question de plus près.

C'est évidemment aux jeunes eux-même qu'incombe la responsabilité principale. Les gouvernement, les entreprises, les travailleurs et les autres institutions de la société doivent soutenir les jeunes et non assumer pour eux cette responsabilité. Lorsqu'il n'existe pas d'emplois rémunérés, les jeunes peuvent mettre sur pied des entreprises coopératives et devraient le faire. Ils devraient être encouragés à poursuivre leurs études et à prendre part à des activités bénévoles.

En dépit des difficultés récentes, il faut se rappeler que la plupart des jeunes réussissent à passer aisément du monde des études à celui du travail et d'un état de dépendance à celui d'indépendance. On devrait reconnaître et récompenser ceux qui effectuent un passage sans heurts de même que l'on accorde un soutien à ceux qui y parviennent moins bien; en particulier, on devrait s'efforcer davantage d'accroître les espoirs des jeunes et leur sentiment d'intégration aux principales structures de la société.

Les jeunes doivent être encouragés non seulement à bien effectuer leur propre transition, mais également à aider les autres jeunes qui font la leur et à apporter une contribution aux objectifs plus vastes d'ordre social, économique et culturel. Par l'entremise de la famille et de l'école, la société a beaucoup investi dans les jeunes; ceux-ci devraient reconnaître la nature de cet investissement et les possibilités, les défis et les responsabilités qu'il représente.

Enfin, les gouvernements ont un rôle primoridal à jouer auprès des jeunes. Cela est particulièrement vrai des gouvernements provinciaux à qui il incombe de gérer les systèmes d'éducation et d'aide sociale. Toutefois, le gouvernement fédéral a également une responsabilité de poids, responsabilité liée à ses politiques et programmes de formation et d'emploi ainsi qu'au soutien financier qu'il apporte à l'aide sociale, aux services de santé et à l'éducation.

Toutefois, il y a des limites réelles à ce que les gouvernements peuvent faire. Le problème principal, c'est le manque d'emplois. Un plus grand nombre d'emplois seront créés par une économie en période de croissance et, si les gouvernements veulent favoriser la

reprise économique, il n'en veulent pas moins freiner leurs dépenses, ce qui impose des limites précises à la façon dont ils peuvent s'occuper des problèmes des jeunes. Il faut donc plutôt placer l'accent sur les initiatives prises par les partenaires sociaux et par les jeunes eux-mêmes.

Les thèmes

Il découle des arguments fournis dans le présent chapitre que la politique du gouvernement fédéral concernant les jeunes pourrait avoir six thèmes principaux.

- Les programmes gouvernementaux devraient mettre l'accent sur la création d'activités valables et chercher à favoriser l'intégration aux grandes institutions sociales, y compris l'école et le milieu de travail, pour **tous** les jeunes Canadiens. D'emblée, il y aurait lieu de s'adresser aux jeunes les plus durement éprouvés par la récession, souvent à peine munis d'un diplôme d'études secondaires et n'ayant aucune des compétences recherchées par les employeurs.
- Les programmes gouvernementaux conçus à l'intention des jeunes, de toutes les catégories et de tous les niveaux de scolarité, devraient mettre l'accent sur l'apprentissage et la mise en valeur des ressources humaines, de façon à leur donner les moyens de bien vivre dans une société en pleine évolution et de se préparer à occuper une place sur le marché du travail.
- Le rôle des programmes gouvernementaux de soutien du revenu et d'autres programmes à caractère social devrait être examiné pour s'assurer qu'ils répondent exactement aux besoins des plus défavorisés et que leur fonctionnement est juste et équitable, c'est-à-dire qu'ils tiennent compte des situations très diverses des jeunes qui dépendent encore de leurs parents et de ceux qui sont indépendants. Les besoins spéciaux des jeunes parents doivent aussi être pris en compte.
- On doit trouver des moyens pour que les jeunes aient vraiment voix au chapitre lors de prises de décisions importantes en matière de politiques économiques, sociales et culturelles du gouvernement.

- Les programmes et politiques du gouvernement devraient favoriser et appuyer des programmes dynamiques lancés par les provinces, l'industrie, les syndicats, les éducateurs et les organismes bénévoles œuvrant en faveur des jeunes.
- Les programmes gouvernementaux devraient encourager la recherche de l'excellence et de l'innovation chez les jeunes, le sentiment de contribuer à de vastes buts sociaux et culturels ainsi que le sentiment d'appartenance à la société et à ses grandes institutions.

Le chapitre suivant présente un calendrier de consultations dressé en fonction de ces thèmes.

Chapitre VI

Calendrier de consultations et plan d'action 6

Le chômage chez les jeunes est un problème très actuel. Des solutions s'imposent dès maintenant. Dans cette optique, le gouvernement du Canada a nommé un ministre d'État à la Jeunesse et accru les fonds de la Caisse Perspectives Jeunesse qui étaient à l'origine d'un milliard de dollars. Toutefois, les défis que doivent relever les jeunes ne sont pas nouveaux, et il faudra du temps pour y répondre. Il convient aussi d'établir une stratégie à long terme.

Le présent chapitre donne un calendrier des consultations qui auront lieu au cours des prochains mois et qui porteront sur l'orientation générale à donner à la politique sur les jeunes ainsi que sur les plans d'action à entreprendre. La liste des questions et des propositions vise à faciliter les consultations. Elle n'exclut pas de nouvelles idées ou propositions.

Cette liste commence par une question générale sur l'élaboration d'une politique relative aux jeunes. Les autres questions et propositions sont présentées selon les six thèmes exposés au dernier chapitre.

Question générale

1. **Les six thèmes.**—Au cours de la prochaine série de consultations, il sera important d'évaluer l'analyse présentée au dernier chapitre. Les six thèmes qui y sont exposés sont-ils une base solide pour entreprendre l'élaboration de la politique du gouvernement du Canada au sujet des jeunes? Des points importants ont-ils été omis?

Questions et propositions concernant la création d'activités valables et l'intégration

2. **Politique économique générale.**—Les activités les plus valables, du moins pour les jeunes adultes plus âgés, sont des activités productives, intéressantes et rentable. L'importance des activités de ce genre dépend en grande partie de la conjoncture économique, de la technologie et des conditions de travail. La politique générale, politique relative à l'économie, la

technologie et la main-d'oeuvre doit, évidemment, se fonder sur des considérations telles que la politique fiscale et monétaire, ainsi que les tendances de l'économie.

Néanmoins, l'un des principaux indicateurs de l'efficacité de nos politiques c'est l'effet de ces politique sur l'emploi des jeunes. A long terme, la santé de l'économie est tributaire des jeunes. On devrait donc accorder beaucoup d'importance aux jeunes lorsque vient le moment d'élaborer des politiques économiques générales. Au cours de la prochaine série de consultations, il y aura peut-être lieu de se demander si les jeunes ont vraiment leur mot à dire, dans les secteurs public et privé, lorsque sont prises des décisions en matière d'économie et de relations de travail. De nouvelles structures de consultations sont-elles nécessaires? Le cas échéant, quelle forme devraient-elles prendre?

3. **Partage des emplois existants.**—Si les emplois existants étaient partagés, plus d'emplois seraient disponibles pour les travailleurs en général, y compris les jeunes. Les consultation préliminaires ont permis de déterminer que, pour le moment, il n'y avait aucun consensus quant à l'approche à adopter au sujet de la vie au travail.

D'aucuns soutiennent que les nouvelles technologies permettront de réduire de façon permanente les besoins en main-d'oeuvre et, par conséquent, le nombre d'heures de travail. Les heures de travail devront être partagées entre un plus grand nombre de travailleurs. Autrement, le taux de chômage demeurera élevé, et la répartition de la richesse nationale entre les citoyens posera de graves problèmes. Les moyens envisagés pour répartir le travail comprennent la retraite anticipée, des études prolongées, une augmentation du travail à temps partiel, et la réduction des heures de travail ainsi que des heures supplémentaires.

D'autres soutiennent cependant que par le passé, les changements technologiques ont eu une incidence sur les modes de travail, mais n'ont pas réduit de façon permanente la demande générale de main-d'oeuvre. Ces personnes ne sont pas convaincues que l'incidence des changements technologiques actuels sera radicalement différente. Ceux-ci pourraient bien accroître la demande de main-d'oeuvre. Les personnes qui partagent cette opinion ont certaines réserves quant au partage du travail, puisque la demande de main-d'oeuvre pourrait augmenter à la faveur de la reprise économique.

Cependant, on s'entend généralement pour dire que si le partage du travail doit se faire volontairement, l'on devrait pouvoir y mettre fin facilement et que la formule est valable en période de chômage cyclique, comme c'est le cas maintenant.

Évidemment, le partage du travail ne doit pas être envisagé uniquement sous l'optique de la politique des jeunes, mais ces derniers en sont les premiers bénéficiaires. Lorsque la demande de main-d'oeuvre diminue, les jeunes sont les premiers à être éliminés. Une solution intéressante serait de combiner périodes de travail et périodes d'études, par exemple dans le cadre de programmes d'apprentissage, de stages, d'éducation coopérative, de formation des adultes, de recyclage et de perfectionnement professionnel. Une autre solution serait le retrait progressif de la vie active, c'est-à-dire que les travailleurs plus âgés raccourciraient leur semaine de travail à mesure qu'ils approchent de la retraite, et que les jeunes seraient progressivement appelés à prendre la relève au cours de la période de transition. Par exemple, une personne pourrait travailler quatre jours par semaine à 55 ans, 3 jours par semaine à 60 ans, et prendre sa retraite à 65 ans.

Au cours de la prochaine série de consultations, il serait utile de déterminer si ces solutions, ou d'autres solutions de rechange, méritent d'être étudiées plus à fond.

4. **Formation et expérience dans le secteur privé.**—Pour bien des raisons, il est intéressant d'envisager de nouvelle formules pour permettre aux jeunes d'acquérir une formation pratique et une expérience de travail dans une entreprise. La plupart des pays montrent de plus en plus d'intérêt pour ces formules qui cadrent bien avec les thèmes énoncé dans le dernier chapitre.

Par exemple, les jeunes seraient engagés comme stagiaires dans des entreprises. Celles-ci leur permettraient d'acquérir une expérience pratique et de suivre des cours. L'apprentissage est l'une des formules envisagées, mais le modèle qui retient le plus l'attention actuellement s'adresse aux jeunes qui ont abandonné leurs études, principalement leurs études secondaires, et qui n'ont pu trouver un emploi régulier. On compte parmi les formules types le versement d'une allocation aux jeunes participants, une aide continue des parents, des subventions des gouvernements versées aux employeurs du secteur privé au titre des frais de formation et d'administra-

tion (c'est-à-dire trouver des débouchés et donner de la formation). Une grande partie des crédits supplémentaires alloués à la Caisse Perspectives Jeunesse servira pour financer des expériences et des projets pilotes.

Lors de la prochaine série de consultations, l'accent devrait porter sur l'application de ce genre de formule. Le Royaume-Uni à récemment mis sur pied un programme d'envergure qui s'inspire de cette formule. Ce programme pourrait-il être facilement adapté au Canada où les jeunes ont tendance à faire de plus longues études? Attirerait-il jeunes et employeurs en grand nombre?

5. **Service volontaire**.—Le service volontaire peut être une solution de rechange valable lorsque la nécessité d'avoir un revenu n'entre pas en ligne de compte. Toutefois, le service volontaire à temps plein comporte certaines limites. Si les participants sont rémunérés, l'aspect volontaire du service est remis en cause et le service offert pourrait concurrencer, peut-être de façon déloyale, des services privés. Néanmoins, il doit exister des moyens de rémunérer un jeune qui choisit ce genre d'activité. Une appui financier de la famille conjugué à une modeste allocation est une solution qui est souvent proposée. On laisse entendre, de plus, qu'il existe nombre de secteurs où un service de ce genre ne concurrencerait pas les services privée existants. Les soins aux personnes âgées et aux malades sont des exemples de domaines où la demande pourrait être élevée.

Dans la prochaine série de consultations, il serait utile d'obtenir un plus grand nombre de points de vue sur le rôle possible d'un service volontaire. Des mesure pour offrir ce genre de service pourraient-elles être prises rapidement et annulées au besoin, compte tenu des fluctuations du marché? Si le service était assuré sur une très grande échelle, serait-il réellement possible d'éviter une concurrence déloyale avec des entreprises privées? Des moyens pourraient-ils être trouvés pour que les allocations versées n'entraînent pas indirectement une diminution de la rémunération des travailleurs réguliers? Un tel service permettrait-il aux jeunes d'acquérir des compétences pratiques et une expérience du monde du travail qui leur sont nécessaires pour s'intégrer par la suite à la vie active?

6. **Création d'emplois et initiatives locales.**—Depuis toujours, les gouvernements comptent sur des programmes de création d'emplois pour lutter contre le chômage cyclique en période de chômage élevé. A l'heure actuelle, Canada au travail est le programme le plus important à ce titre. En procurant un travail, ces programmes permettent d'éviter les écueils du service volontaire. Ils aident à promouvoir des initiatives communautaires valables. En période de ralentissement économique tous admettent qu'il est nécessaire de mettre sur pied des programmes de création d'emplois sur une grande échelle; ils sont donc d'une importance capitale dans la conjoncture actuelle. Une partie des crédits supplémentaires alloués à la Caisse Perspectives Jeunesse a été affectée au Programme Été Canada, programme de création d'emplois d'une importance particulière pour les jeunes.

   Au cours des consultations personnelles, plusieurs personnes ont laissé entendre que seul un plus grand nombre d'initiatives à ce chapitre pourrait régler le problème des jeunes chômeurs. Toutefois, on s'est également demandé si ces mesures permettent toujours aux jeunes d'acquérir une formation et une expérience continues. Il serait certainement important de recueillir des opinions à ce sujet lors de la prochaine série de consultations.

7. **Service communautaire.**—Certains ont suggéré de s'attaquer au chômage en créant un service national d'action communautaire, comme solution de rechange au service militaire. Comme dans le cas du service volontaire, il y a risque de concurrence déloyale avec les services privés; il faut également s'interroger sur la nature des compétences qui seraient acquises. Sur une plus petite échelle, l'utilité et l'attrait des programmes de ce genre ne font aucun doute. De nombreuses réussites en témoignent. Au cours des consultations, il faudra chercher à déterminer dans quelle mesure il est raisonnable de pousser davantage ce genre d'initiatives.

8. **Jeunes entrepreneurs et initiatives collectives.**—Il serait bon d'encourager les jeunes à lancer leur propre entreprise et, par la même occasion, à créer des emplois pour les autres. Bon nombre de programmes gouvernementaux et d'initiatives privées ont permis à des jeunes d'établir leur propre commerce ou de subvenir à leurs besoins en travaillant à leur compte (souvent en offrant des services à vocation culturelle ou com-

munautaire) ou en s'associant avec d'autres jeunes. L'un des thèmes de la première série de consultations a porté sur les moyens d'offrir une aide financière, de fournir des renseignements sur les marchés et les débouchés possibles et des conseils professionnels aux jeunes qui désirent fonder leur propre entreprise.

Étant donné l'intérêt que suscite ce genre d'activité, une partie des crédit supplémentaires alloués à la Caisse Perspectives Jeunesse servira, pour 1984-1985, à financer des projets d'entreprise pour les jeunes, à titre expérimental. L'une des questions qui se posera au cours de la prochaine série de consultations sera la place qui sera réservée à de telles initiatives dans une stratégie à long terme concernant les jeunes. En effet, il faudra se demander combien de jeunes pourront en bénéficier et de quelle façon les entreprises existantes pourront apporter le meilleur appui possible à cet égard.

Questions et propositions liées aux compétences et à la mise en valeur des ressources humaines

9. **Besoins en compétences.**—Au cours des consultations préliminaires, la plupart estimaient qu'il faudrait surtout mettre l'accent sur l'acquisition de compétences, la formation et le recyclage. Les progrès technologiques entraîneront de plus en plus de changements dans les compétences en demande. Il faut prendre des moyens pour donner l'occasion aux travailleurs de se recycler pendant leur vie active. Il est donc essentiel que la stratégie à l'intention des jeunes insiste sur la nécessité pour les jeunes travailleurs et les travailleurs éventuels d'acquérir une formation hautement spécialisée et une expérience en milieu de travail et d'offrir une orientation au jeunes qui ont de la difficulté à faire la transition du monde des études au monde du travail.

Toutefois, certaines personnes ont une vision différente de l'avenir. Elles pensent que les changements technologiques créeront à la fois une demande de travailleurs hautement spécialisés et de travailleurs peu spécialisés. Elles font valoir que dans les années à venir les emplois de spécialisation moyenne sont appelés à disparaître. Si ces hypothèses se confirment, cet état de choses aura des conséquences importantes sur la démarche à adopter pour établir une politique à l'intention des jeunes. Au cours de la prochaine série de consultations, il

serait important d'obtenir un plus grand nombre de points de vue au sujet des répercussions des nouvelles technologies sur une politique à l'intention des jeunes.

10. **Alternance travail-études.**—Il a été question au point 4 d'offrir un programme qui allierait formation et travail pour les jeunes dont la transition du monde des études au monde du travail ne s'est pas faite sans heurts. Cette formule viserait à initier les jeunes au monde du travail et à leur permettre d'acquérir plus de compétence. Pour les étudiants, ce pourrait être des périodes de travail effectuées au cours de l'année scolaire (alternance travail-études) et pendant l'été. Pour les travailleurs, il pourrait s'agir de périodes d'apprentissage, de stages, de formation ou de recyclage, y compris de congés de perfectionnement. Cette formule permettant d'allier travail et études est très intéressante et ne s'adresse certainement pas uniquement aux jeunes. Néanmoins, elle constitue la pierre angulaire de la politique visant les jeunes puisqu'elle apporte une solution au problème de la transition du monde des études au marché du travail.

A l'heure actuelle, on a de la difficulté à s'entendre sur des priorités et la nécessité d'agir dans ce domaine. Un des problèmes qui se posent, c'est le manque de données valables sur ce qui se passe actuellement. Par exemple, il serait important de savoir combien de programmes officiels et officieux de formation sont offerts actuellement dans l'industrie. Un des facteurs sous-jacents à ce problème, c'est qu'il n'y a pas de regroupement des responsabilités dans ce domaine. Les provinces, qui ont compétence en matière d'éducation, doivent établir un système de connaissances génériques à partir duquel des programmes d'apprentissage continu et de recyclage pourront être élaborés. Par ailleurs, la responsabilité pour les étapes ultérieures de formation incombe aux deux ordres de gouvernement. Mais ce sont les employeurs, les travailleurs et les établissements d'enseignement qui doivent évidemment en assumer la responsabilité première.

Dans la prochaine série de consultations, il serait utile d'obtenir plus de vues à ce sujet. Les programmes d'alternance travail-études sont-ils suffisamment utilisés au Canada? Existe-t-il un équilibre raisonnable entre les différentes formules? Des mécanismes ont-ils été mis en place pour assurer une coordination convenable des initiatives dans ces

secteurs? Le récent rapport du Jury de consultation national sur le congé de perfectionnement, ***Apprendre : un défi pour la vie***, laisse entendre que d'autres organismes de coordination seraient nécessaires.

11. **Adéquation du système éducatif.**—L'adéquation du système éducatif au milieu de travail et à la vie en général a été mise en doute. Évidemment, les critiques au sujet de la qualité et du caractère approprié de l'éducation s'adressent principalement aux gouvernements provinciaux. Toutefois, le gouvernement du Canada a un rôle important à jouer en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, l'aide aux étudiants, la formation en vertu de la Loi nationale sur la formation et la politique fiscale. Vu l'urgence de la situation, une partie importante des crédits supplémentaires alloués à la Caisse Perspectives Jeunesse est allouée à la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles, laquelle cherche à accroître la capacité de formation, principalement dans les collèges communautaires et dans les professions d'importance nationale.

    Au cours de la prochaine série de consultations, il faudrait examiner plus particulièrement un certain nombre de questions fondamentales : dans l'ensemble, la société consacre-t-elle suffisamment d'argent à l'éducation ou s'agit-il plutôt d'améliorer le mode d'affectation des fonds existants de façon à le rendre plus approprié et plus souple? Enfin, de quelle façon le gouvernement fédéral peut-il le mieux s'acquitter de ses responsabilités, étant donné que l'éducation relève essentiellement des provinces?

12. **Échanges d'étudiants ou de stagiaires.**—Une autre série de recommandations découlant des consultations préliminaires traitait surtout des échanges de jeunes entre différentes régions du pays ainsi qu'avec les pays du Tiers-Monde en voie de développement et les pays industrialisés. Ces échanges comportent en eux-mêmes des avantages et permettront aux participants d'acquérir une expérience et des compétences précieuses. Aussi, une partie des crédits supplémentaires alloués à la Caisse Perspectives Jeunesse seront utilisés pour financer des échanges avec des pays du Tiers-Monde et des pays industrialisés. Une proposition particulièrement intéressante concerne l'élargissement considérable des échanges de jeunes travailleurs avec les pays industrialisés, afin de favori-

ser une meilleurs compréhension du système économique de ces pays. D'ailleurs, bon nombre de participants occuperont plus tard un poste d'importance dans l'industrie au Canada. Si le programme d'échanges est d'envergure suffisante, il pourrait, à long terme, modifier sensiblement la connaissance qu'ont les Canadiens des marchés étrangers, ce qui pourrait devenir un atout pour le Canada dans le domaine du commerce international.

Au cours des prochaines consultations, il importera avant tout de déterminer les vues de l'industrie à l'égard de cette proposition. Les entreprises seraient-elles en mesure d'offrir les stages requis pour les travailleurs des pays étrangers et seraient-elles disposées à le faire? De quel genre d'aide auraient-elles besoin du gouvernement?

Questions et propositions relatives aux programmes à caractère social et à l'équité

13. **Mesures sociales.**—La politique axée sur les jeunes doit répondre d'abord aux besoins des jeunes les plus défavorisés. Actuellement, le Canada compte une vaste gamme de programmes: l'assurance-chômage, le bien-être social, les programmes de prévention du crime et les programmes de santé, les programmes pour les autochtones, les initiatives spéciales en matière d'emploi, notamment le Programme Compagnie de travailleurs visant les groupes les plus défavorisés et, enfin, les programmes spéciaux relatifs au système d'enseignement. La coordination de ces initiatives, lorsqu'elle existe, se fait à l'échelle locale et souvent de façon non officielle.

On se plaint fréquemment que des nombreux jeunes ne sont pas au courant de ces programmes ou ne savent pas comment y participer. Il serait utile de recueillir les opinions d'un plus grand nombre de personnes à ce sujet au cours des futures consultations. Le système est-il aussi inarticulé qu'il semble l'être à première vue? Est-il nécessaire d'établir plus de mécanismes de coordination ainsi que davantage de documents d'information? L'aide versée aux jeunes les plus défavorisés est-elle suffisante?

14. **Équité.**—Au cours de la première série de consultations, plusieurs participants se sont interrogés sur le problème de l'équité, notamment, en ce qui touche à l'échelle provinciale,

les critères relatifs au versement des allocations d'aide sociale. Les participants s'inquiétaient également des différentes façons de déterminer le moment de la transition à l'âge adulte dans les divers programmes s'adressant aux jeunes. L'âge auquel les jeunes accèdent à l'indépendance diffère selon les fins visées. On en trouve un exemple dans la Loi sur les jeunes contrevenants. Le montant des prêts aux étudiants et des allocations d'aide sociale est déterminé d'après le revenu familial, ce qui n'est pas le cas pour les prestations d'assurance-chômage. Toutefois, les questions concernant l'équité et l'impartialité n'ont pas fait, dans l'ensemble, l'objet de discussions systématiques. Il serait donc opportun d'en discuter plus à fond au cours de la prochaine série de consultation.

15. **Jeunes parents.**—La politique relative aux jeunes doit tenir compte des besoins spéciaux des jeunes Canadiens qui fondent leur propre famille. Au cours de consultations préliminaires, on a beaucoup discuté de questions comme les horaires de travail souple, qui permettraient aux deux parents de participer à l'éducation de leurs enfants, les services de garderie et de l'éducation des enfants en bas âge. Au cours de la prochaine série de consultations, il serait souhaitable de recueillir des opinions sur les priorités dans ces domaines, et aussi sur les sujets qui pourraient être regroupés sour le grand titre «politique relative aux jeunes», c'est-à-dire une politique visant les jeunes parents. Certains des sujets peuvent également être regroupés dans une politique axée sur les enfants ou les femmes.

Questions et propositions pour que les jeunes aient voix au chapitre lors des prises de décisions sur les questions sociales et culturelles

16. **Participation à la vie sociale et culturelle.**—Le Gouvernement du Canada a instauré de nombreux programmes et services qui influent directement et indirectement sur la vie sociale, culturelle et intellectuelle des Canadiens. Il s'agit notamment de la chaîne de télévision d'État (Radio-Canada), de l'Office national du film et de divers organismes à vocation culturelle. De temps à autre, certains se demandent si les politiques dans ce domaine tiennent pleinement compte de la situation spéciale des jeunes. Il faut encourager les jeunes à

jouer un rôle actif dans la vie culturelle et intellectuelle du Canada. Les programmes d'aide financière tiennent-ils suffisamment compte de ce besoin? Accorde-t-on suffisamment d'attention à la situation spéciale des jeunes dans les prises de décisions dans ce domaine?

Questions et propositions concernant le partage des responsabilités

17. **Ressources consacrées aux jeunes.**—Avant de discuter du partage des ressources, il faut d'abord déterminer exactement l'importance de ces dernières. La prochaine série de consultations pourrait justement permettre de déterminer si les participants sont convenus des ressources que la société et les gouvernements devraient consacrer à une politique axée sur les jeunes. Les problèmes des jeunes présentent-ils un caractère d'urgence par rapport à d'autres problème sociaux et économiques? Le présent rapport établit qu'il est capital, pour notre santé sociale et économique, de faciliter davantage la transition du monde des études au monde du travail, et de l'état de dépendance à celui de l'indépendance. A cette fin, il faudra peut-être modifier sensiblement le mode d'affectation des ressources consacrées aux jeunes ou trouver de nouveaux modes de financement.

18. **Rôles des partenaires sociaux.**—Au cours de la première série de consultations, les participants ont souligné à maintes reprises l'écart manifeste entre les intérêts à court terme des jeunes et ceux du patronat et du salariat. En effet, avec la reprise, ces deux groupes voudront réembaucher les travailleurs ayant plus d'expérience qui ont été licenciés en période de récession. L'industrie doit accorder la priorité absolue à la productivité, c'est-à-dire avoir le nombre minimum de travailleurs pour arriver à un niveau donnée de production.

Toutefois, les consultations ont fait ressortir que le patronat et le salariat se préoccupent réellement de l'emploi des jeunes et estiment qu'il est de leur devoir, de concert avec les gouvernements, de prendre les mesures qui s'imposent. Il a été proposé d'établir des programmes volontaires de travail partagé qui, comme les autres solutions, permettraient aux jeunes travailleurs et aux stagiaires de devenir membres de la population active. Au cours des prochaines consultations, il serait

souhaitable d'examiner plus précisément les moyens dont disposent le patronat et le salariat pour assumer leurs responsabilités et le genre d'aide que les gouvernements peuvent leur offrir à cet égard.

19. **Renseignements et compréhension.**—Pour que les participants s'entendent sur les rôles et les responsabilités concernant les mesures à prendre, il est important de bien comprendre la situation actuelle. Il est toujours aussi important d'analyser, de façon plus poussée, les renseignements disponibles et de continuer la recherche afin d'obtenir une meilleure idée de la situation sociale et de placer les jeunes dans ce contexte. Dans nombre de domaines, notamment l'éducation et la formation, il nous est extrêmement difficile de formuler une politique relative aux jeunes, car nous ne sommes pas en mesure d'interpréter des statistiques encore insuffisantes. Nous ne disposons pas d'assez de données sur des questions capitales telles que l'adéquation de l'éducation aux besoins du monde du travail ou de la formation donnée actuellement dans l'industrie. De plus, il existe peu de données sur la nature des difficultés qu'éprouvent les jeunes à cause notamment, du chômage. D'autres données manquent également sur la situation des jeunes autchotones au Canada, la participation des jeunes à la vie culturelle et leurs aspirations, les rapports entre les jeunes et l'industrie, la place des jeunes dans le mouvement syndical, par exemple. Nous ne comprenons pas suffisamment bien la situation des jeunes qui ne poursuivent pas leurs études et qui ne font pas partie de la population active.

Nous ne pouvons attendre que toutes les statistiques voulues soient connues pour prendre des mesures. Néanmoins, il conviendrait de demander aux participants, quels sont, selon eux, les domaines prioritaires pour lesquels de nouvelles statistiques sur les jeunes devraient être établies en priorité, ainsi que toute suggestion sur la façon d'obtenir ces données.

Questions et propositions relatives au sentiment d'appartenance

20. Le conflit qui oppose les jeunes et les principales institutions sociales tient, dans une large mesure, à la difficulté qu'éprouvent de nombreux jeunes à faire la transition du monde des études au monde du travail. Les jeunes, comme le reste de la

population, veulent donner un sens à leur vie. Et s'ils sont incertains quant à leur devenir et, ce, à cause du chômage, ils peuvent alors mettre en doute les institutions qui ont un rôle à jouer dans cette transition — les écoles, les entreprises et les gouvernements.

Ce qu'il faut, c'est essentiellement leur trouver des activités valables. Mais il faudrait en même temps chercher d'autres façons de renforcer les liens entre les jeunes et les institutions sociales et culturelles. Ainsi, le patronat et le salariat pourraient participer plus directement au processus d'éducation. A l'école, un fossé profond semble séparer les étudiants et les enseignants, surtout au niveau secondaire. Les provinces déploient-elles suffisamment d'efforts collectivement pour traiter ce problème?

Par ailleurs, les jeunes ne sont pas toujours bien informés de la vaste gamme de programmes fédéraux établis à leur intention, et le gouvernement fédéral leur paraît souvent éloigné. A ce chapitre, il a été proposé d'assurer une meilleure coordination entre les programmes et, s'il y a lieu, de renforcer les liens directs entre le gouvernement et les jeunes. Par exemple, le gouvernement pourrait peut-être verser une seule allocation ou délivrer une seule attestation (comprenant cependant différentes modalités, selon le programme) englobant des allocations de formation, l'aide aux étudiants du postsecondaire, les allocations aux jeunes participant à des projets pilotes de travail, etc. Ces idées pourraient être examinées au cours de la prochaine série de consultations.

21. **L'excellence**.—L'expérience de l'excellence engendrera la recherche de l'excellence. Les propositions, telles que le plan à l'intention des jeunes entrepreneurs exposé ci-dessus, revêtiront une importance particulière à ce chapitre, comme les échanges d'étudiants. L'année 1985 a été proclamée l'Année internationale de la jeunesse, et pendant cette période les jeunes devraient avoir leur mot à dire. Ils auront l'occasion de relever le défi que pose une participation plus grande à la société. Le gouvernement fédéral aidera les jeunes à planifier des activités pour 1985. Dans l'ensemble, les médias véhiculent une image négative ou incomplète des jeunes. Il serait peut-être indiqué d'explorer les différentes mesures qui pourraient être prises, outre les activités dans le cadre de l'Année internationale de la jeunesse, pour faire échec à cette image et faire naître l'espoir et l'esprit d'initiative chez les jeunes. Pen-

dant les prochaines consultations, les différents groupes souhaiteront peut-être proposer différentes façons de profiter de l'Année internationale de la jeunesse pour favoriser la recherche de l'excellence chez les jeunes et les inciter à contribuer aux grands objectifs sociaux et culturels du Canada.

ANNEXE 7

Les pages suivantes contiennent la liste des groupes avec lesquels s'est entretenu le ministre d'État à la Jeunesse lors de consultations au cours des mois de mars et d'avril 1984.

Province/Territoire	Groupes consultés
Terre-Neuve	• Newfoundland and Labrador Youth Advisory Council • Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador • St. John's Board of Trade • Organismes de services aux jeunes de Terre-Neuve et du Labrador • M. A.M. Sullivan • Comité de rédaction du Evening Telegram • Comité de rédaction du Daily News • Comité spécial de l'Année internationale de la jeunesse
Nouvelle-Écosse	• Projet Extension — Youth Adult Employment — Halifax • Projet Extension — Watershed Association Development Enterprises (W.A.D.E.) • Projet-jeunesse — Halifax Board of Trade • Halifax Board of Trade • Comité de rédaction du Chronicle Herald de Halifax • Membres du Press Club de Halifax • Services aux jeunes, CEIC, Halifax

Île-du-Prince-Édouard	• Charlottetown Area Chamber of Commerce • Summerside Boys and Girls Club • Jeunesse acadienne • Allied Youth • Clubs 4-H provinciaux • Association des étudiants de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard • Association des étudiants du Collège Holland
Nouveau-Brunswick	• Comité de rédaction du Moncton Times - Moncton Transcript • Moncton Boys and Girls Club • Atlantic Chamber of Commerce • Association des manufacturiers canadiens • Fédération des travailleurs du • Nouveau-Brunswick • Activités jeunesses
Québec	• Conseil du patronat du Québec • Chambre de commerce du Québec • Centre des dirigeants d'entreprises • Associations des femmes collaboratrices de leurs maris • Regroupement des maisons de jeunes • IMAJ 85 • Regroupement des organismes communautaires de la jeunesse de Montréal • Fédération des travailleurs du Québec

Ontario	• Human Services de Scarborough • Youth Services Network • Fédération du travail de l'Ontario • Comité de rédaction du Globe and Mail • Jeunes entreprises — Metro Toronto • Dixon Hall Neighbourhood Centre • St. Stephen's Community House • B'nai B'rith Youth • Catholic Youth Organization • Fédération des étudiants de l'Université York • Association des étudiants handicapés de l'Université York • Fédération des étudiants chinois de l'Université York • Centre autochtone • Centre des femmes de York • Association des manufacturiers canadiens
Manitoba	• Comité de rédaction du Winnipeg Free Press • Projet Extension — Youth Employment Services • Winnipeg Chamber of Commerce • Comité de direction du Manitoba de l'Année internationale de la jeunesse • Manitoba Federation of Labour • Winnipeg Boys and Girls Club • South East Asian Centre
Saskatchewan	• Peer Counselling Project • Rainbow Youth Centre • Regina Community Restoration Project

- BOSCO Homes
- Ranch Ehrlo Society
- Youth Unlimited
- Cornwall Street Tutoring Centre
- John Howard Society
- Regina Chamber of Commerce
- Saskatchewan Cooperative Youth Program
- Saskatchewan 4-H Council
- Saskatchewan Indian Federated College
- Saskatchewan Indian Community College
- Gabriel Dumond Institute of Native Studies
- Association des centres d'accueil de la Saskatchewan
- Indian Students Association
- Comité de rédaction du Leader Post
- Last Touch Regional Youth Council
- Association internationale des étudiants en sciences économiques et commerciales
- Association jeunesse fransaskoise
- Saskatchewan Youth Association
- Fédération canadienne des étudiants — Saskatchewan

Alberta

- McMann Youth Services Association
- Youth Emergency Shelter Society
- Youth Development Centre
- Bissel Centre
- Jeunesse francophone de l'Alberta
- Fédération canadienne des étudiants — Alberta

	• Alberta Handicapped Communications Society • Council of Indian Societies of Edmonton • Youth for Peace • Fédération du travail de l'Alberta — Unemployment Action Centre • Fédération du travail de l'Alberta • Alberta and Northwest Territories Building And Construction Trades Council • Comité de rédaction du Edmonton Journal • Alberta Chamber of Commerce • Association des étudiants de l'Université de l'Alberta
Territoires du Nord-Ouest	• Northwest Territories Chamber of Commerce • Northwest Territories Chamber of Mines • Association of Municipalities of the Northwest Territories • Projet Katimavik • Projet du Programme d'aide à la création locale d'emplois Pre-employment/Explorer Training Program
Colombie-Britannique	• Fédération du travail de la Colombie-Britannique • Projet de la Compagnie des jeunes travailleurs — Grand Vancouver • British Columbia Employers' Council • Association des étudiants de l'Institut de technologie de la Colombie-Britannique

- Neighbourhood House
- Vancouver Vocational Institute
- White Rock Coordination Centre
- Canadien Pacifique (CP Air)
- Society for Children and Youth
- British Columbia Youth Council
- Comité de rédaction du Vancouver Sun

Sources bibliographiques 8

Chapitre III — Points de vue sur la situation

1. Decima Research Ltd., ***The Decima Quarterly Report, Public Affairs Trends, Executive Summary***, Volume IV, no 4, Toronto, hiver 1983, pp. 7 et 10.

2. Duncan, Ann, ***Poll finds Canadians prepared to sacrifice***, The Globe and Mail, Toronto, le mardi 3 avril 1984, pp. 1 et 2.

3. Goldfarb Consultants, ***Youth Attitudes: A qualitative Perspective***, A research Report for the Secretary of State Department, octobre 1982.

4. Goldfarb Consultants, ***Perspectives on Young Canadians***, rapport non rendu public fait pour le compte du Secrétariat d'État, Ottawa, 1983.

5. Gallup, ***The CARA Studies of Values in Canada***, Toronto, 1982.

6. Organisation de coopération et de développement économiques, Les études et le travail vus par les jeunes, pp. 80-81.

Chapitre IV — Expériences dans les autres pays

1. En cherchant à faciliter la transition du monde de l'école à celui du travail, les gouvernements européens ont visé, surtout depuis les cinq à dix dernières années, à adopter des programmes qui s'inscrivaient dans le cadre plus large de politiques axées sur les jeunes et comportant quatre objectfs principaux : i) veiller à ce que l'offre de travailleurs formés et spécialisés soit suffisante en période de croissance économique lente; ii) insister davantage sur le jumelage de la formation théorique et pratique; iii) élargir l'éventail de la formation professionnelle pour créer plus de débouchés dans un plus grand nombre de professions; et iv) offrir plus d'aide aux jeunes défavorisés sur le marché du travail.

2. Les facteurs comprennent la haute productivité et la faible croissance de l'emploi, la baisse des taux d'activité (par rapport au Canada), la hausse du nombre d'inscriptions dans les établissements d'enseignement supérieur, la prolongation de la scolarité obligatoire (de neuf à dix ans) et la multiplication du nombre de places de formation dans l'industrie.

3. La Berufsschulen est un établissement d'enseignement offrant une formation professionnelle obligatoire et tous les apprentis doivent y faire leurs classes, comme l'exige la loi sur la formation professionnelle du pays. La durée de la formation obligatoire dépend de la durée de l'apprentissage dans un métier donné. Les matières obligatoires dans une Berufsschulen comprennent des sujets d'enseignement généraux, l'enseignement des pratiques commerciales propres au métier choisi et les aspects théoriques et pratiques du métier en question.

4. Le gros de l'exposé qui précède le renvoi est tiré de : ***A Background Report on Youth Unemployment and the Transition from School to Work: the European Experience and Its Relevance for Canada***, Emploi et Immigration Canada, Ottawa, janvier 1983.

5. Kato, Hidetoshi, ***Educational Youth Employment in Japan***, Carnegie Council on Policy Studies in Higher Education, New York, 1978, pp. 65-66.

6. A moins d'indication contraire, les éléments de l'exposé qui précède sont tirés de:

   Organisation pour la coopération et le développement économiques, ***Educational Planning A Reappraisal***, Paris, 1983, p. 211.

   Redher, Robert R., ***Educational and Training: Have the Japanese Beaten Us Again***?, Personnel Journal, Volume 62, no 1, Californie, 1983, pp. 43-44.

7. Farkas, George Smith, D. Alton, et Stromsdorfer, Ernst W., ***The Youth Entitlement Demonstration: Subsidized Employment with a Schooling Requirement***, The Journal of Human Resources, XVIII, 4, University of Wisconsin, 1983, pp. 556-573.

8. Youth Employment Agency, ***Helping People and Ideas to Work***, République d'Irlande, Dublin, sans date, pp. 1-8.

9. Secretary of State for Employment et al., ***Training for Jobs***, Her Majesty's Stationery Office, Londres, janvier 1984, pp. 8-10.